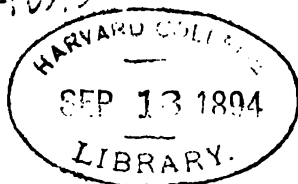
PROF. VINCENZO MICELI
DELL' UNIVERSITÀ DI PERUGIA

# IL CONCETTO GIURIDICO MODERNO DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

PERUGIA
TIPOGRAFIA BONCOMPAGNI

1892

AL PROFESSORE

# ICILIO VANNI

---

CARISSIMO PROFESSORE,

*Dedico a Lei questo libro sul* **Concetto giuridico moderno della rappresentanza politica,** *a Lei, che è uno dei primi fra gli arditi iniziatori di un nuovo indirizzo nello studio delle scienze giuridiche.*

*In questo libro ho cercato di determinare come si sia costituito, o meglio, come si stia costituendo il concetto di rappresentanza politica negli stati moderni, a traverso quali trasformazioni, quali vicende politiche e sociali sia passato, prima di giungere allo stadio attuale. Ma mi son dovuto bentosto accorgere che un chiaro concetto moderno della rappresentanza non si è ancora definitivamente costituito; per cui non ho potuto descrivere che una serie di oscillazioni, fra cui esso si muove, una serie di contradizioni, fra cui si avvolge. Esso riflette l'incertezza e l'instabilità degli attuali ordinamenti sociali; ed è indubitato, che se gli ordinamenti sociali non assumono una forma stabile, gli ordinamenti giuridici, che non ne sono se non un riflesso, non potranno neanco essi assumere una forma ben delineata.*

*A questo libro, destinato per la sua stessa indole a lasciar molti dubbi ed incertezze nella mente del lettore, intendo di farne seguire un altro in epoca non lontana; un altro libro, in cui, ripigliando il concetto moderno della rappresentanza,*

*come risulta da questa analisi, cercherò di mostrare quali sono le cause che hanno reso questo concetto così incerto, così oscillante, così poco giuridico, per cui un crescente discredito viene gettato sugl' istituti rappresentativi; e in cui, d' altra parte, cercherò i mezzi e i rimedî per infondere in quegl' istituti un carattere più schiettamente giuridico e un maggior grado di stabilità e di coerenza.*

*Ella vedrà che in questo libro ho seguito il mio solito metodo, quello cioè di far scaturire il fenomeno giuridico dallo studio dei fenomeni sociali, di cui esso non è che uno dei tanti aspetti. Qui non ho fatto che dare al fenomeno giuridico un maggiore sviluppo per far meglio risaltare questa filiazione. Questo io credo sia il metodo veramente scientifico, e perciò non mi potrò mai indurre a considerare il diritto pubblico siccome un semplice insieme di rapporti formali, assolutamente isolati da tutti gli altri fenomeni che li circondano. Con questo sistema sarebbe veramente impossibile di comprendere il carattere giuridico della rappresentanza medioevale e della rappresentanza moderna, sarebbe impossibile di comprendere il passaggio dall' una all' altra forma di rappresentanza.*

*Del resto, adottando questo sistema, io non fo che seguire*

*le tradizioni del diritto pubblico italiano, i sistemi di Machiavelli, Guicciardini, Giannotti, Giovanni Botero, per i quali il diritto pubblico non fu mai un insieme di formule astratte da ogni considerazione politica e sociale.*

*L'indirizzo storico e italiano, che ora si vuole imprimere a questa scienza, non è che una parte e insieme una conseguenza del metodo da me adottato; poichè una scuola italiana di diritto costituzionale non si capirebbe e sarebbe una cosa strana, quando non si ammettesse che il fenomeno giuridico deve essere sempre studiato in rapporto con la vita sociale. Avendo l'Italia una vita sociale propria, si capisce allora che possa avere un proprio diritto costituzionale.*

*Coloro che obbiettano il diritto pubblico non poter fare dei progressi per via di questo pesante bagaglio, che si deve trascinar dietro, ed oppongono i grandi progressi del diritto privato, il quale si è assolutamente ristretto nel campo del formalismo e del tecnicismo giuridico, secondo me incorrono in un grande errore e fanno una grande confusione, e inoltre danno per provato quello che non è. Finchè vogliamo parlare di progressi strettamente formali e tecnici, si potrà affermare che il diritto privato ha fatto parecchio cammino; ma se vogliamo parlare del diritto in rapporto alla vita*

*sociale, la cosa è ben altrimenti, o almeno, non è dimostrata. Gli attriti fra le classi sociali, i contrasti frequenti fra la coscienza giuridica dei varî popoli e il loro diritto positivo, le complicazioni, le contradizioni, le incertezze della giurisprudenza, i cavilli avvocateschi, i quali trovano ampio campo ad esercitarsi nelle moderne legislazioni, il continuo malcontento contro la giustizia e i giuristi, parrebbe mettessero in dubbio questo secondo ordine di progressi. E certo che se il diritto deve essere rivolto a regolare dei rapporti sociali e a promuovere in ultima analisi il benessere della società, è appunto questa seconda categoria di progressi quella che maggiormente importa e non quella prima.*

*Ma, lascio da parte una discussione, che mi condurrebbe molto lontano, ed auguro a Lei di portare presto a compimento i lavori di Filosofia del diritto, che prometteva la splendida prolusione, con cui, due anni or sono, Ella inaugurava il Suo corso nella Università di Parma.*

*Con mille saluti*

*Affmo*
VINCENZO MICELI.

*Crenna (Gallarate), 7 ottobre 1891.*

# IL CONCETTO GIURIDICO MODERNO

DELLA

# RAPPRESENTANZA POLITICA

PEL

**Prof. VINCENZO MICELI**

## CAPITOLO I.

### La rappresentanza nell'antichità classica.

**1.** — Per comprendere il moderno concetto giuridico della politica rappresentanza, bisogna ricorrere allo studio delle cause storiche e sociali, che l'hanno apparecchiato e generato, bisogna possibilmente seguire nelle sue fondamentali evoluzioni il concetto di rappresentanza, come dal medioevo a poco a poco si svolse, e dopo una lunga vicenda di rivoluzioni, di lotte, di sistemi e di teorie, si applicò poi e si diffuse nelle moderne istituzioni. Uno studio di questo genere è stato già in gran parte fatto e i materiali che a tal proposito si posseggono sono assai numerosi, onde a noi non occorre di entrare nei particolari della narrazione storica, o nella descrizione dei singoli ordinamenti; a noi basta accennare a grandi tratti i risultati cui si giunse, presentando a preferenza alcuni lati, su cui non è stata finora portata una sufficiente attenzione, senza intrattenerci inutilmente su tutto ciò che ci farebbe perdere di vista le grandi linee del disegno o ci farebbe smarrire il nesso della causalità storica.

Ma la difficoltà di una tale ricerca consiste principalmente nel determinare il vero concetto giuridico della moderna rappresentanza, senza lasciarsi influenzare dalle idee preconcette, dalle suggestioni della propria mente o dell'ambiente in cui si vive e specialmente da certe idee, per non dire da certi giudizi comunemente diffusi, che scacciano la critica da questi campi di ricerche e rendono inespugnabili alcune dottrine e alcune opinioni. Nell'imprendere questo studio, noi dobbiamo sforzarci di resistere all'influenza di queste cause subbiettive, rendendo più che si può il nostro esame un riflesso delle effettive condizioni di fatto, praticando cioè quello che si è praticato da un pezzo nel campo delle scienze fisiche e matematiche e si è cominciato a praticare nel campo delle scienze naturali: fare che la scienza sia, per quanto si può, la determinazione obbiettiva della legge fenomenica.

In questo studio quindi noi non ci preoccuperemo di sapere se il moderno concetto di rappresentanza sia buono o cattivo, sia utile o dannoso alla nostre moderne convivenze, sia da raccomandarsi o da combattersi; non più di quello che il fisico si preoccupa di sapere se la legge della trasmissione del suono, o la legge della irradiazione del calorico sia utile o dannosa al benessere dell'umanità. L'analisi poi di questo concetto di fronte agli scopi che ci proponiamo di raggiungere, la ricerca se sia utile o dannoso, se sia da difendere o da condannare, è una ricerca che deve venire in seguito, che ha la sua ragione di essere solo allorquando quel concetto è stato scoperto e conosciuto in tutti i suoi caratteri fondamentali. È cosa naturale ed evidente che la critica di un fatto e i ragionamenti che sopra di esso si vogliono fondare, non possono aver luogo se non dopo che il fatto è conosciuto in tutto il suo carattere, dopo che se ne è potuto esattamente constatare la esistenza e determinare il concetto. Questo che sembra un principio così chiaro e così logico, può essere facilmente

perduto di vista, ed anzi è quasi sempre trascurato allorchè siamo nel campo delle scienze sociali e giuridiche, ove la critica spesso s' inizia quando i fatti non sono ben descritti e conosciuti, e l' analisi diventa una subbiettiva esposizione di fenomeni immaginari. Riesce quindi opportuno il ricordare questo principio tutte le volte che si vuole imprendere una qualche ricerca nel nostro ordine di studî.

**2.** — Ciò premesso, sembra incontestato che le origini della rappresentanza politica, secondo il concetto moderno, siano da ricercarsi nel medio evo, in mezzo a quel generale frazionamento di elementi politici, a quel dislogamento delle varie parti e funzioni dello stato, in mezzo a tutto quell' insieme di istituzioni, di diritti, di privilegi, di statuti, che caratterizza ed informa quell' epoca così importante della civiltà europea. Ma d' altra parte, non si potrebbe assolutamente negare, come hanno fatto alcuni, che il concetto di rappresentanza esistesse nell' antichità classica; e ciò per la semplice ragione che il governo nei paesi liberi di quella epoca, veniva direttamente esercitato dall' assemblea dei liberi cittadini. Il concetto di rappresentanza è un concetto complesso e comprensivo, e non abbraccia semplicemente il caso di un' assemblea legislativa eletta dal popolo o da alcune classi del popolo, quantunque sia questo il caso tipico e meglio atto a mettere in rilievo le funzioni della rappresentanza. Troviamo poi anche nell' antichità delle assemblee elette dal suffragio popolare, come il senato a Sparta, e dei magistrati eletti e confermati dal popolo, come sono una gran parte delle magistrature romane. E in tutti questi casi abbiamo dei rappresentanti diretti o indiretti del volere popolare, che attingono la loro autorità e la loro forza e specialmente la loro giuridica potestà, a quella comune fonte, che è la volontà del popolo.

Questi magistrati e questi corpi si ritenevano certamente come rappresentanti di questo volere, come le persone scelte ad amministrare la cosa pubblica secondo i desiderî della

volontà popolare. I frequenti giudizi che il popolo porta sui suoi magistrati, il diritto che sempre si riserba di giudicarne la condotta durante e dopo l'esercizio della magistratura, le condanne con cui punisce alcuni di essi, il sentimento che il popolo ha della responsabilità dei suoi magistrati e il sentimento che i magistrati hanno della responsabilità propria, i continui appelli al popolo e ai suoi giudizi per parte di questi, sono, specialmeute ad Atene e a Roma, degl' indizî sicuri che la magistratura era una specie di mandato, che il popolo affidava ad alcune persone, a condizione di esercitarlo rettamente, secondo la volontà popolare; il che in pratica non significava altra cosa, che il rispetto delle consuetudini e un certo riguardo ai sentimenti dominanti nella maggioranza dei cittadini.

Ma si potrebbe a questo obbiettare che la funzione legislativa, che è la più importante funzione dello stato e quella, rispetto alla quale la rappresentanza può veramente costituirsi ed esercitarsi, non veniva mai delegata ed era esercitata dal popolo direttamente. E infatti nell'antichità classica prevale l'idea che la legge sia una diretta emanazione della volontà popolare e deve perciò essere la diretta espressione di essa, di modo che non si concepisce come uno o più rappresentanti possano fare delle leggi a nome di tutto il popolo; e certo senza questa idea la rappresentanza politica non può sorgere. Ciò è tanto vero, che il legislatore propriamente detto costituisce nell'antichità classica una singolare eccezione; è un personaggio che comparisce di tanto in tanto, a grandi intervalli di tempo, e appare rivestito di un carattere divino o semi-divino, o è in qualche connessione con la divinità, come un uomo cui venne affidata una missione straordinaria nello stato; poichè solo in questo modo si poteva giustificare innanzi alla coscienza popolare che alcune persone potessero fare delle leggi a nome di tutti gli altri, e solo iu questo modo si poteva assicurare l'osservanza di esse. Ma bisogna poi aggiungere

che in molti casi il popolo approvava direttamente o indirettamente il nuovo sistema di leggi o giurava di osservarlo, e in molti altri casi il legislatore era una figura leggendaria, che non era mai esistita o non era esistita come la fantasia del popolo l'immaginava; mentre le nuove leggi non erano creazioni improvvise *ex novo,* ma erano delle consuetudini lentamente costituitesi nella convivenza, raccolte e disposte in un solo sistema. Poteva quindi restare sempre intatto il principio che la legge fosse una diretta emanazione della coscienza popolare. Ammessa questa diretta ingerenza di *tutto* il popolo (s'intende di tutti i *veri cittadini*) nella legislazione, se non sempre in fatto, almeno in diritto, veniva per conseguenza che le funzioni dal popolo delegate ai suoi magistrati, non potevano più avere che un semplice carattere esecutivo e governativo; erano magistrature, come diremmo oggi con le nostre idee moderne, del potere esecutivo; e perciò il loro còmpito doveva essere relativamente assai circoscritto, e più che cooperare col popolo alla vita del governo, essi dovevano eseguirne gli ordini.

Pertanto non bisogna esagerare l'importanza di queste considerazioni, fondate sopra un concetto del potere legislativo quale non poteva esistere nell'antichità. In quel periodo storico le vere e proprie funzioni legislative dell'assemblea sono assai limitate, sia perchè l'attività legislativa presso quei popoli è minima, sia perchè il potere legislativo non si era ancora accentrato e circoscritto definitivamente in certi organi speciali, ma viveva ancora diffuso, e per così dire disseminato per tutta la convivenza; non abbiamo allora nulla che si possa paragonare alla potenza e all'attività legislativa dei nostri parlamenti. Le leggi espresse, quelle che noi chiameremmo leggi scritte, le leggi vere e proprie sono poche e si fanno raramente; il che non significa che il diritto non si crei e non si modifichi e rimanga cristallizzato, poichè in alcuni Stati, come a Roma,

vediamo una vitale ed organica evoluzione del diritto e assistiamo alla lenta formazione di un vasto e razionale sistema di giurisprudenza; ma significa che le funzioni legislative non si sono concentrate e specificate, per modo che quasi tutta la convivenza coopera coscientemente o inconscientemente alla formazione del suo diritto. Vi è la lenta e costante azione della consuetudine giuridica, la quale elabora successivamente il diritto a misura che i bisogni si manifestano e si trasformano; vi è l'accumularsi e l'espandersi della giurisprudenza propriamente detta, a misura che sorgono e si moltiplicano i casi innanzi al tribunale popolare e alle corti di giustizia, e a misura che si complicano i rapporti giuridici; vi sono finalmente dei magistrati che esercitano una vera e propria funzione legislativa, come il pretore a Roma per mezzo dell' editto, formulando o trasformando il diritto, senza una espressa delegazione o missione ufficiale, ma in forza dello stesso modo come quelle magistrature si esercitano e per opera delle stesse condizioni che ne accompagnano l' esercizio. Un ragionamento perciò fondato tutto sopra il concetto della funzione legislativa, come esiste e può esistere al tempo nostro, non varrebbe a dimostrare l' inesistenza della rappresentanza nell'antichità classica.

Abbiamo poi accanto alle magistrature cittadine i veri rappresentanti delle città in tutte quelle forme di alleanze, leghe, federazioni, amicizie fra più stati e città indipendenti, che appaiono così di frequente nell' antichità classica, con parecchi dei caratteri, che ora si riproducono nelle nostre moderne confederazioni di stati. Gl' inviati delle città nelle anfizionionie greche, nelle leghe licie, achee, beotiche, latine, etrusche, e via discorrendo, erano veri e propri rappresentanti di esse, scelti spesso nelle assemblee popolari, da tutti coloro che godevano i diritti di cittadinanza, e avevano il còmpito di prendere comuni provvedimenti, attinenti alla religione e alla politica, alla comune sicurezza e alla

comune difesa. Certo che ogni rappresentante parlava e agiva a nome della propria città e non s' ingeriva negli affari interni e nell'interno ordinamento delle altre città, per cui non rappresentava che una parte della confederazione o lega e mai si considerava come rappresentante di tutto quell'organismo politico, nel modo come il deputato di uno dei nostri collegi, si considera quale rappresentante di tutto lo stato. Ma se non si può paragonare con la rappresentanza moderna, questo genere di rappresentanza offre parecchie affinità con la rappresentanza medioevale, quando, siccome vedremo in seguito, il rappresentante del borgo o della corporazione non pensava menomamente che, in forza di questa sua stessa funzione, potesse diventare un rappresentante di tutto lo stato.

**3.** — Bisogna pertanto affrettarci a soggiungere che la rappresentanza presso quei popoli e quella civiltà non assunse mai *tutti* i caratteri della rappresentanza medioevale, e tanto meno può prendersi come il primo punto di partenza nella evoluzione della moderna rappresentanza. Il concetto della sovranità politica e della politica libertà, il modo stesso come questa veniva esercitata, rendeva impossibile, o almeno doveva grandemente offuscare quel concetto di delegazione di poteri o di funzioni, che è sempre a base della vera nozione di rappresentanza. Lo stato comprendeva e avviluppava tutta la vita del cittadino, tanto pubblica che privata, regolava tutte le sue forme di attività, utilizzava tutti i lati buoni del suo essere, comprimeva o distruggeva quelli considerati cattivi, raffrenava ogni divergenza troppo marcata, entrava nei suoi affari, nella sua famiglia, negli atti più minuti e più intimi della sua vita quotidiana; e il cittadino accettava di buon animo questa ingerenza, questa pressione, questa vigilanza, poichè sentiva di non essere più nulla senza lo stato. Tutto ciò che l' individuo valeva, sia di fronte ai suoi concittadini, sia di fronte allo straniero, sia di fronte alle classi schiave e sog-

gette, gli veniva dallo stato, era opera dell'organismo politico, di cui faceva parte. L'individuo in tanto era libero, proprietario, signore, guerriero, in tanto aveva una posizione giuridica e poteva affermare la sua dignità, la sua personalità, le sue attribuzioni, i suoi diritti, la sua autonomia, in quanto era cittadino, in quanto cioè faceva parte dello stato. Ma in compenso, anzi in forza di questa stessa ragione, la libertà non era per lui altra cosa che una porzione di sovranità, una diretta partecipazione al proprio governo, un diretto esercizio dei diritti sovrani. Il cittadino non si considerava come pienamente libero, se non quando aveva ottenuto di poter diventare un organo di quello stato, che era tutto per lui, e per opera del quale solamente egli poteva diventare una qualche cosa. La libertà individuale e la sovranità diventano quindi due concetti intimamente connessi, ma non nel senso come ciò potrebbe accadere in una società e in un'epoca storica di grandi differenze e disproporzioni fra le condizioni e le classi sociali, in cui la sovranità si concepisce quale una gerarchica subordinazione di parti; ma nel senso in cui ciò può accadere fra persone che si reputano avere i medesimi diritti. La classe libera infatti si considerava giuridicamente come una sola, tanto in Grecia che a Roma, la classe non libera e gli stranieri non potevano pretendere diritti ed attribuzioni sovrane. La libertà per conseguenza implicava per ognuno i medesimi diritti sovrani, le medesime forme di partecipazione al governo, alla vita dello stato, le medesime attribuzioni della sovranità. Dato questo concetto, è impossibile il vero concetto di delegazione politica, il quale necessariamente suppone delle attribuzioni sovrane diverse nei diversi organi dello stato e forme diverse di partecipazione alla vita pubblica.

Si produce allora nelle condizioni della vita pubblica qualche cosa di simile a ciò che venne ideato da Gian Giacomo Rousseau con una teoria evidentemente attinta al concetto classico: il governo diretto del popolo, sopprimendo

la rappresentanza. Solo che in pratica il sistema era temperato e reso possibile dalle condizioni speciali di quella epoca, tanto sociali che politiche, dal modo come poi effettivamente si distribuivano e si esercitavano le pubbliche funzioni, dal carattere peculiare del potere legislativo, come venne innanzi descritto, infine dalla forza di conservazione con cui la società resisteva alle subitanee correnti innovatrici o allo spirito sovversivo della demagogia. Comunque ciò fosse, la rappresentanza secondo il concetto moderno è inconciliabile con questo ordine di cose, con questo ideale della libertà politica e della vita pubblica, e non importa che nel fatto troviamo organi, corpi e magistrature, con alcuni caratteri rappresentativi; non importa che alcune funzioni siano vere e proprie delegazioni popolari; non importa che alcuni magistrati assumano funzioni legislative. Il concetto politico e giuridico predominante, quello che doveva principalmente informare la vita pubblica, è il concetto della partecipazione diretta; e accanto a questo è impossibile che sorga un concetto giuridico assai diverso e si costituisca un' opposta teoria. Se la pratica presenterà delle divergenze, la teoria verrà a togliere ad esse ogni valore effettivo.

La mancanza inoltre di una specificazione funzionale fra le diverse parti dello stato, mentre da un lato rendeva assorbente ed esorbitante il potere di alcuni organi, rendeva d' altro lato confuse ed incerte le attribuzioni di alcuni altri, e rendeva mal definito il carattere dei pubblici poteri e indeterminati i limiti delle loro rispettive sfere di competenza e di attività; e si comprende che la vera nozione giuridica di rappresentanza politica non può sorgere dove manca una chiara determinazione dei diritti e delle funzioni di ciascun organo pubblico, dove manca la indicazione del confine fra le diverse attribuzioni di essi. La chiara determinazione dei rapporti fra mandante e mandatario in diritto privato, le distinzioni, le regole, gli obblighi, cui dà

luogo, gli effetti che produce, indicano già per sè stessi quale e quanta specificazione di funzioni nel campo dei fatti, quale e quanta distinzione di rapporti nel campo della teoria si dovette compiere prima di arrivare a quella nozione giuridica. Questo doveva accadere tanto più in diritto pubblico per quell' istituto che presenta qualche analogia col mandato e richiede anzi una maggiore specificazione di fatti e di rapporti, trattandosi di fenomeni molto più complicati e più instabili di quelli, che si svolgono nell'ambito della vita privata; e questa specificazione, come abbiamo detto, mancava quasi completamente nell'ordinamento degli stati antichi. Il popolo non appariva e non era semplicemente supremo legislatore, ma anche supremo giudice e supremo amministratore dello stato; a lui tutto faceva capo e in lui tutte si concentravano le funzioni della sovranità. La delegazione di poteri, la partizione di funzioni e di còmpiti, se qualche volta si producevano nel fatto (e in alcuni stati ciò era spesso accaduto), questo doveva apparire come una condizione accidentale o come la conseguenza di una impossibilità materiale da parte di tutti i cittadini ad esercitare tutte contemporaneamente le medesime funzioni; e non come la conseguenza di un principio giuridico e politico.

Il risultato finale a cui si giunse in parecchi stati, che cioè tutti i cittadini furono ritenuti capaci di esercitare successivamente le medesime funzioni, e il metodo della sorte che perciò prevalse, per la scelta alle varie magistrature, chiaramente indica la tendenza del sistema e lo spirito che l' informa. In tali condizioni sociali, in tale stadio di sviluppo del pensiero politico non era il caso di parlare di veri rappresentanti, ma di parti che agivano per il tutto quali strumenti, quali membri di un organismo essenzialmente compatto, legati ad esso come il braccio allo stomaco, secondo la vecchia favola e i concetti della vecchia fisiologia.

D'altra parte poi i rappresentanti delle città nelle numerose alleanze, leghe, confederazioni ed amicizie, quantunque eletti nelle assemblee popolari, avevano più il carattere di rappresentanti diplomatici, cioè di rappresentanti dello stato; anzichè il carattere di rappresentanti politici, cioè di rappresentanti dei varî elementi politici onde lo stato si compone.

Nell'antichità classica, lo stato propriamente detto non esce dalle mura della città, fuori della città vi possono essere popoli soggetti, dipendenti, amici, alleati, ma non vi possono essere altre città che, unite con essa in un tutto solo, costituiscano con parità di condizioni un solo stato. È quindi facile di vedere perchè quei rappresentanti non abbiano un carattere veramente politico. Le questioni che essi trattano, le missioni che vengono ad essi affidate, sono questioni che si svolgono fra potenza e potenza, sono missioni assunte da un corpo sovrano di fronte a un altro corpo sovrano; il che importa un minimo grado di cooperazione politica e l'impossibilità di organizzare un sistema di rappresentanza secondo il concetto moderno.

Questo concetto così ristretto dello stato, che si conserva fino all'epoca dell'impero romano, quando viene, per così dire, soffocato ed estinto nella comune servitù, non è semplicemente dovuto all'impossibilità materiale, in cui il popolo si sarebbe trovato a governarsi direttamente, quando i limiti dello stato avessero superato quelli della città, come pare volesse lasciare intendere Aristotele, e con lui parecchi autori moderni; ma è intimamente connesso con tutte le altre idee e credenze, con i costumi e le condizioni dei popoli dell'antichità. La comunanza politica, secondo il concetto antico, doveva in pari tempo essere comunanza di costumi, di religione, di razza (intesa nel senso strettissimo di vincolo di parentela e di sangue), di vita, di tradizioni; onde, ammesso pure che il popolo avesse un giorno rinunciato all'esercizio di questo governo diretto, sarebbe stata

sempre inconcepibile una comunanza politica di più città, organizzata col sistema della moderna rappresentanza.

Avvicinando le considerazioni esposte nel presente paragrafo, con le considerazioni esposte nel paragrafo precedente, si può arrivare a un concetto della rappresentanza nell'antichità, egualmente lontano dalle recise affermazioni e dalle recise negazioni, così comuni in questo genere di ricerche, ma perciò stesso forse più conforme alla verità storica e alla realtà delle cose.

**Letteratura.** — Le storie di Erodoto e di Tucidide; la *Politica* di Aristotele; le storie greche del Grote, del Mitford e del Curtius; le *storie* di Livio; Cicerone *De Republica;* le storie romane di Mommsen e di Duruy; Brougham, *Filosofia politica;* Erskine-May; *Storia della democrazia in Europa* (Biblioteca di Scienze politiche, vol. I, specialmente p. 131); Freeman, *Comparative Politics*; *Historical Essays* (seconda serie, p. 116); *Federal Government* (ch. XIV, 71); Bluntschli, *Diritto pubblico universale* (vol. I, lib. I e V); Padelletti, storia del *Diritto romano,* Firenze 1886, vol. I, c. I al IV; Maynz, *Cours de droit romain,* vol. I; Filomusi-Guelfi, *La dottrina dello Stato nell'antichità greca.*

## CAPITOLO II.

### La rappresentanza nel medio evo: condizioni che la preparano.

**4.** — Nell' antichità classica non abbiamo dunque il vero concetto della moderna rappresentanza, quantunque l' idea non mancasse e fosse applicata in modo diverso, come era possibile nelle peculiari condizioni di quell' epoca. Queste condizioni si modificano, si trasformano, scompariscono nel medio evo, in mezzo al cozzo e al rimescolìo di elementi disparati, che vengono da varie parti e apportano varî contributi alla formazione della nuova epoca. Dei popoli barbari, che non erano ancora arrivati al concetto

dello stato, si trovano in contatto con i popoli dell' Impero, avvezzi oramai da secoli all'accentramento e al dispotismo imperiale; delle nazioni frazionate in gruppi, sotto-gruppi e divisioni di ogni genere, con una svariata quantità di costumi, di consuetudini, di diritti, si trovano di fronte alla mole immane ed uniforme di un vasto organismo politico, nel momento in cui la massima unificazione di costumi, di diritto, di vita politica e sociale si era prodotta in seno di esso; dei piccoli aggregati, in cui la vitalità delle parti era ancora vigorosa ed intensa, si trovano in intimi rapporti con un vasto aggregato, in cui la vitalità delle parti è quasi spenta, consumata a favore del tutto o per meglio dire, a vantaggio del suo centro.

Nei primi dominava a preferenza il sentimento dell' autonomia, dell' indipendenza personale; nel secondo dominava a preferenza la tendenza all' accentramento, il rispetto profondo dell'autorità, la passiva deferenza per tutto ciò che veniva dall'alto; e quindi la cooperazione politica doveva esser nell' un caso più vigorosa ed attiva, sebbene più slegata e individualistica; nell' altro caso più coerente, coordinata ed estesa, sebbene più passiva, più fiacca e meno vitale; nell'un caso dominava la forza centrifuga, nell'altro la forza centripeta dell' aggregato.

È questa una conseguenza della razza? Fino a un certo punto può essere, quando si pensa che le razze teutoniche furono fin da quell' epoca sempre attive elaboratrici di libertà individuali, sotto tutte le forme e per tutti i rispetti; quando si pensa che alcuni rami di questa razza non arrivarono mai al concetto latino dello stato accentratore, e alcuni altri rami si mostrarono per lungo volgere dei secoli impotenti a organizzare una vasta monarchia, mentre tutti gli altri popoli intorno ad essi si organizzavano in vasti aggregati politici; quando finalmente si pensa che l' organizzazione politica e sociale di questi popoli, quale ci viene presentata all' epoca dell' invasione, è talmente in contrasto

col carattere e le tendenze delle razze latine, che, tolte pure le esagerazioni ad arte o per ignoranza prodotte nel descrivere i costumi di questi popoli, non si può semplicemente attribuire al mero concorso di circostanze accidentali.

Ma d'altra parte poi non si può disconoscere che, a delineare questi due caratteri, molto avranno dovuto contribuire le vicende storiche, alle quali queste due razze andarono soggette. La razza latina aveva dietro di sè una lunga storia di lotte, di conquiste, di trasformazioni politiche; aveva elaborato lentamente un proprio diritto, un proprio concetto dello stato, aveva prodotto una propria forma di civiltà, era quindi il risultato di una lunga e complessa evoluzione. Le tendenze, i caratteri, i costumi dei primi aggregati di razza latina si erano di gran lunga modificati e svolti in varî sensi, l'individuo si era completamente educato alla vita socievole, si era abituato alla convivenza e alla convivenza vasta e complessa, i suoi istinti di autonomia e d'indipendenza selvaggia erano repressi e domati, cedendo il posto agl'istinti organici e sociali; e ciò in forza di semplici cause storiche. Le razze teutoniche invece erano ancora allo stato di disgregamento primitivo, non avevano elaborato una civiltà progredita, non avevano sviluppato gl'istinti e le tendenze che ad essa si connettono, non avevano subìto il processo di tutta una lunga evoluzione storica; e naturalmente le forze centrifughe, gl'istinti di autonomia, di disgregazione, le tendenze esagerate d'indipendenza e di libertà dovevano prendere il predominio.

Quale fu la conseguenza della fusione di queste diverse tendenze, di questi opposti istinti, di questi popoli e di queste razze, che con disposizioni e caratteri così differenti si apprestano a preparare una nuova epoca storica? La conseguenza fu, mi si passi l'espressione, una specie di combinazione chimica, un risultato che non riveste quasi nessuno dei caratteri contenuti nei suoi fattori, cioè a dire, *la*

*autonomia del gruppo* o la tendenza verso questa data forma di autonomia.

È stato per lungo tempo sostenuto che il medio evo fosse un' epoca d' individualismo, l'epoca del predominio delle autonomie individuali, un' antitesi col mondo classico, in cui l' individuo veniva assorbito dallo stato, e perciò un periodo di dissoluzione delle forze politiche, durante il quale è l' individuo alla sua volta che assorbe lo stato. Ma questo modo di vedere non si concilia con i fatti, non si concilia col carattere, con lo spirito di quell' epoca, epoca certamente di grandi contrasti e di grandi disgregazioni e distruzioni; ma in pari tempo epoca organica e feconda di grandi armonie e di grandi costruzioni politiche e sociali. In essa si assiste a forme nuove di cooperazione, a nuove composizioni di organi e di aggregati, di elementi materiali e morali; in essa alcune peculiari forme d' istinti socievoli e di sentimenti, come il sentimento di onore, di fedeltà, di dipendenza, di solidarietà, di dovere, il sentimento religioso, raggiungono un grado di sviluppo e di potenza, di cui l' antichità non aveva idea; in essa perciò gli sforzi individuali si coordinano in tanti organismi svariati, ricchi di vita e di movimento, capaci d' infinite produzioni, dotati d' una grande potenza di sviluppo. Un' epoca assolutamente individualistica, un periodo di grande disgregazione di elementi e di rapporti, in cui la vita sociale e politica fosse ridotta all'azione isolata e disordinata di forze individuali, di cellule disgiunte, che si muovono ognuna secondo il proprio moto e una propria legge, poteva riuscire all'atomismo e ai *meccanismi sociali* immaginati e applicati in altre epoche storiche, ma non poteva riuscire un'epoca organica e feconda. L' individualismo medioevale non è quale venne immaginato, ma è un individualismo organico, un individualismo di gruppi, di corporazioni, di associazioni, di ceti, di classi. La logica delle antitesi e dei contrasti, che si compiace di mettere ogni epoca storica in opposizione diametrale con

quella precedente, certo ne scapita, ma la verità storica ne guadagna e questo basta.

**5.** — La dissoluzione di forze e di elementi politici dunque esiste nel medio evo, non nel senso come potrebbe essere immaginata secondo le teorie preconcette, ma nel senso che ai grandi aggregati succedono i piccoli organismi e la federazione dei piccoli organismi, quali potevano risultare dall'azione riunita di quelle opposte tendenze, la latina e la germanica: questa è una necessaria premessa se vogliamo comprendere in tutto il suo carattere, in tutto il suo spirito il concetto giuridico della rappresentanza politica nel medio evo.

Questa dissoluzione degli elementi politici caratteristica del medio evo, avviene per una specie di frazionamento, di partizione dei diritti sovrani, la quale si manifesta, prima nell'organizzarsi del feudalismo e in seguito nel costituirsi del comune.

Il concetto di sovranità quale si era venuto elaborando nell'antichità classica e quale era specialmente venuto fuori dalla distinzione fra il *jus publicum* e il *jus privatum*, che i giureconsulti romani avevano già nettamente indicata fin dai tempi della repubblica, nel medio evo a poco a poco si confonde col concetto di proprietà, e nella divisione delle terre prevale l'idea che il sovrano, concedendo una data estensione di terre, dovesse concedere anche il diritto di giurisdizione e d'impero su di esse, per cui il proprietario potesse essere fino ad un certo punto anche il sovrano del fondo da esso posseduto. Una volta questa confusione prodotta e una volta che l'idea era per tal guisa sorta in tutti i grandi proprietari di terre, di considerarsi in pari tempo come sovrani del territorio, non era più possibile che potesse scomparire, date le condizioni dell'epoca; tutto anzi tendeva ad assicurarne lo sviluppo e ad ingrandirne gli effetti: la debolezza dei principi, le guerre continue, l'ambizione e l'ingordigia degli uni, il bisogno di protezione da

parte degli altri, lo spirito guerriero e indipendente dei popoli che si dividevano le terre dell'impero, il generale sovvertimento dell'ordine pubblico in un mondo che si sfasciava. Alle prime concessioni seguono le seconde concessioni, le concessioni di terza mano; la sovranità e la proprietà si vengono mano mano dividendo e frazionando e sorge così e si sviluppa l'ordinamento e la gerarchia feudale. Essa non era che un insieme di centri e di sub-centri autonomi o semidipendenti gli uni dagli altri, legati più o meno da vincoli, da obblighi reciproci, da consuetudini, che venivano o non venivano osservate, a seconda delle circostanze, e avevano il loro fondamento giuridico nel possesso del suolo e nella concessione, che lo aveva costituito.

Ora, la gerarchia feudale è e non è uno stato solo, costituisce una sola sovranità o un infinito numero di sovranità, a seconda il punto di vista da cui si considera e le trasformazioni e le vicende che subisce nei diversi paesi, e le fasi e i periodi del suo sviluppo. Considerata dal punto di vista dei vincoli, degli obblighi giuridici e morali, che ne legano le varie parti, dei doveri di sudditanza e di fedeltà che ogni vassallo ha verso il suo superiore gerarchico, fino a che si giunge al re o allo imperatore, che si suppone per finzione giuridica, come l'originario distributore delle terre e dei diritti ad esse inerenti; si può pensare che tutta la gerarchia feudale di un dato paese costituisca uno stato solo e una sola sovranità. Se invece si considera dal punto di vista della indipendenza e dei diritti, di cui gode ogni membro di questa vasta gerarchia, del modo come funziona ognuno di questi centri e sub-centri, bisogna riconoscere che l'esistenza di un solo stato alle volte non può esser neppure una semplice finzione giuridica, perchè in fatto, e anche in diritto, esistono tanti stati, tante sovranità, tanti centri autonomi di vita politica, quantunque il grado di autonomia non sia eguale in tutti e spesso si proporzioni alla forza di ognuno, alla prepotenza, al modo come si fa-

ceva e si poteva far valere; il che dà origine ad un sistema vario e complicato di diritti, di doveri e di privilegi.

I diversi gradini della gerarchia feudale pertanto rappresentano come tanti gruppi, che hanno comuni tendenze, comuni caratteri, comuni bisogni da difendere, comuni interessi e privilegi da far prevalere, come anche dei comuni doveri, tanto verso i gradini ascendenti, quanto verso i gradini discendenti della gerarchia. E questi comuni interessi, queste comuni posizioni sociali dovevano far sorgere un certo spirito di solidarietà, alimentare una certa tendenza alla corporazione, che infatti non tarda a manifestarsi, e a produrre la formazione di classi e di ceti, l'aggregazione in gruppi e sotto-gruppi, varî per importanza, per forza, per estensione, ma tutti intimamente legati da comunanza di bisogni, di vita, di aspirazioni e d'intenti.

**6.** — Un'altra forma frazionata di aggregazione propria del medio evo, è, come abbiamo detto, il comune. Il comune, sotto un certo aspetto ricorda la città-stato dell'antichità classica, poichè si presenta come centro autonomo di vita politica, incapace di espansione di là del confine delle mura cittadine. Fuori di quelle mura potevano esservi città alleate, città dipendenti, colonie, ma non vi potevano essere elementi politici ammessi a parità di condizioni a costituire con gli elementi cittadini uno stato solo, una sola comunanza politica, sulla base delle comuni aspirazioni e dei comuni bisogni, che coopera tutta al proprio governo e alla conservazione delle sue parti. Ciò che rendeva impossibile la fusione di più comuni, ciò che rendeva insopportabile l'egemonia di uno di essi, e alimentava le guerre, gli odî, le lotte per accrescere i proprî dominî col danno e l'oppressione dei comuni più deboli.

Ma, accanto a ciò, il comune ha il carattere speciale dell'epoca, e presenta anzi in modo assai spiccato le tendenze della vita medioevale. Esso è un fascio di associazioni e di corporazioni, una federazione di gruppi in vario

modo organizzati, i quali, per mezzo di una serie di convenzioni, di concessioni reciproche, di dedizioni, di consuetudini, di esenzioni e di accordi sono a poco a poco riusciti a coalizzarsi in una certa comunanza di vita politica e sociale, astrettivi specialmente dalle necessità del vivere cittadino, dal bisogno della comune difesa, dallo sviluppo dei commerci e delle industrie. Vi erano quindi quartieri, sestieri, rioni, porte, corporazioni o collegi di arti maggiori e minori, che avevano ognuna il proprio ordinamento, il proprio statuto, i propri diritti e, sotto forma di esenzioni o di privilegi, godevano parecchie attribuzioni sovrane. Tanto che riesce veramente difficile di scorgere in mano di chi risiedessero in ultima analisi la sovranità e le funzioni del governo, se nel comune come un solo organismo politico, o nelle singole corporazioni e nei singoli elementi onde era costituito. Guardato infatti attraverso tutte le parti che lo compongono, il comune appare come una federazione di elementi politici non ancora ben fusi fra di loro, come tanti gangli di un sistema nervoso non ancora composto ad unità di funzione, come tanti organismi che possono fino a un certo punto sostituirsi allo stato e compierne le veci. La sovranità era frazionata, era suddivisa fra i diversi gruppi sociali, e ognuno aveva quella porzione che si era saputa conquistare e mantenere in mezzo agli antagonismi, alle lotte, alle vicende, agli attriti della vita comunale. In apparenza abbiamo anche qui, come nell'antichità, un governo per opera dei propri cittadini, una partecipazione di tutti alla composizione e alla vita del proprio governo; ma in realtà vi è un frazionamento di attribuzioni e di funzioni governative fra i nuclei semi-autonomi, che si mantengono vivi e irriducibili nella compagine dello stato.

Questi contrasti e questo frazionamento si rivelano anche nei rapporti esterni del comune. Esso non è un centro, un organismo isolato nel sistema politico di quell'epoca, non è uno stato indipendente nel vero senso della parola; ma

è un organismo connesso con vincoli molteplici e complicati a tutti gli altri organismi che gli si muovono intorno e al di fuori, come già accade per tutte le istituzioni in quel periodo storico. Il comune ha dei vincoli di sudditanza verso l' impero o verso il monarca, e quali questi vincoli siano è difficile indicare con poche parole e con termini generali, però che a seconda delle vicende storiche, delle condizioni locali, dello sviluppo che assume la vita comunale nei varî centri, della loro grandezza, della loro importanza e del loro potere, questi vincoli si restringono o si allargano, si estendono o si circoscrivono. Essi potevano consistere in obblighi vaghi e puramente nominali, in un semplice dovere di omaggio e di rispetto verso quella suprema autorità, senza nulla di preciso e di effettivo; oppure implicare una serie di obblighi assai accuratamente indicati e descritti nelle carte e nelle concessioni, e poi assai raramente osservati nel fatto. Ma essi potevano anche consistere in qualche cosa di effettivo, potevano generare una dipendenza diretta e immediata del comune, potevano costituire una *capitis deminutio* di esso, una diminuzione della sua personalità giuridica, e determinare una ingerenza del sovrano esterno nel suo governo, nella nomina delle sue magistrature, nell' esercizio della sua giurisdizione. Quindi, di nome o di fatto, in maggiori o minori proporzioni, un altro frazionamento della sovranità, non più a vantaggio di un elemento interno, ma a vantaggio di un elemento esteriore.

Il comune finalmente poteva avere vincoli di sudditanza verso il vicino feudatario o era costretto di concedere ad esso privilegi, esenzioni e diritti nella vita comunale. Molti comuni sorgono sulle terre feudali e acquistano mano mano la loro indipendenza dal signore di esse per mezzo di patti, di riscatti, di concessioni, e si separano quindi dal sistema feudale ed affermano la loro autonomia. Ma il processo di scissione non è sempre completo, non arriva sempre a compimento, spesso rimane a metà, spesso non riesce a can-

cellare tutte le tracce del primitivo stato di cose, sia perchè il feudatario non vuol tutto concedere, sia perchè il comune non può tutto riscattare; onde esso si trova legato da vincoli feudali ed è costretto a riconoscere i privilegi del suo signore e a dividere con esso la sovranità o alcune funzioni del governo. Altre volte poi è il comune che diventa signore feudale, superiore gerarchico di terre più piccole, di città sottoposte, di signori più deboli, di paesi che spontaneamente si mettono sotto la protezione del comune, pur conservando diritti, esenzioni e fino a un certo punto anche governo proprio. In tutte queste altre forme di vincoli e di rapporti, il frazionamento della sovranità era maggiore o minore, nominale o effettivo, a seconda delle circostanze e delle condizioni generali o locali. E in mezzo a questo generale frazionamento, altre forme di aggregazione e di disgregazione si producono, a misura che le parti sono mosse da comunanza di bisogni e d'interessi, dalle necessità della comune difesa, oppure da divergenza e disparità di bisogni, da contrasti e da attriti di funzioni e di condizioni sociali; e sorgono così le classi e i ceti borghesi e nobili, i popolani grassi e minuti, i professionisti e gli artigiani, disposti ciascuno, non solo a difendere con gelosa cura i propri privilegi, le proprie attribuzioni, le particelle di sovranità che avrà potuto ritenere o conquistare, ma anche ad accrescerne possibilmente la portata e il numero.

**7.** — Nel medio evo adunque non vediamo più lo stato propriamente detto, vediamo da per tutto agitarsi multiformi e complessi i frammenti dello stato, le parti di esso, che si aggregano e si disgregano in tante forme di cooperazione politica; o per meglio dire, abbiamo degli elementi politici autonomi, che non riescono ad organizzarsi in vaste e compatte forme di aggregazione. Non vi è veramente una completa disorganizzazione di parti, non vi è un polverizzamento in atomi dell'aggregato politico, quale certo si sa-

rebbe prodotto, se le forze meramente individualistiche avessero preso il sopravvento, o come forse accadrebbe in alcuno degli stati moderni, assai vicino all'ideale di eguaglianza e di uniformità, se avvenisse una improvvisa disgregazione delle sue parti; ma vi è piuttosto dispersione di organi, aggregazione in piccoli nuclei organici, capaci di soddisfare da per sè soli molti dei bisogni della vita in comune; vi è formazione dei piccoli centri, che hanno potenza di vita e di sviluppo e possono fino a un certo punto soppiantare il grande organismo sociale e politico. In mezzo a tutte queste forme di autonomia e alle tendenze all'autonomia che si manifestano in ogni gruppo, è naturale che scomparisca in gran parte lo stato come organizzazione politica della società (1) e si presenti in suo luogo la tendenza di ogni organismo sociale ad assumere carattere politico. È questa anzi una delle caratteristiche dominanti in quell'epoca storica: *la tendenza di ogni aggregato sociale a trasformarsi in organismo politico.* Così avviene che l'organizzazione della proprietà, quella del lavoro, quella del commercio, quella delle industrie e perfino l'organizzazione scientifica e religiosa, vestono e vogliono vestire ognuna una forma politica, pretendono ognuna dei diritti e delle attribuzioni sovrane, assorbono parecchie delle funzioni e dei còmpiti propri del governo, e lo stato cessa per conseguenza di esistere come organizzazione distinta. Questo fatto, questo insieme di condizioni dobbiamo noi afferrare in tutto l'insieme delle sue cause e dei suoi effetti, se vogliamo formarci un concetto chiaro della rappresentanza quale si costituisce nel medio evo.

Peraltro a traverso quel generale frazionamento, il concetto dello stato si conservava più che nella effettiva realtà del suo essere, più che nella esistenza delle sue attribu-

---

(1) Vedasi il mio libro: *Stato e Nazione nei rapporti fra il Diritto costituzionale e il Diritto internazionale.* — Firenze 1890.

zioni e dei suoi còmpiti, nell'idea di privilegio, con cui venivano considerate tutte le funzioni politiche dei singoli organismi sociali. Le attribuzioni sovrane e semi-sovrane, i diritti di esenzione, di giurisdizione, di governo, che a poco a poco assumevano i feudatari, i comuni, le corporazioni, le confraternite e i gruppi di ogni genere, non apparivano già come diritti originari e propri di tutti questi organi, ma come privilegi, come eccezioni al diritto comune, come distinzioni, come concessioni; il che indirettamente implica, non solo il riconoscimento di un diritto comune, ma anche il riconoscimento di una comune sovranità, di un' autorità suprema e di una generale forma di organizzazione politica, che tutte abbraccia quelle singole forme di aggruppamenti e di aggregati. Il concetto di stato era in intima correlazione con quello di privilegio.

**8.** — Intanto queste forme così frammentarie di vita politica, questi gruppi più o meno autonomi e distinti sono chiamati a comuni forme di cooperazione, che diventano tanto più vaste, più intime e più complicate, quanto più quella società si sviluppa e progredisce. Varie cause ve li conducono e ve li spingono.

Prima di tutto la comune cooperazione era determinata da quell'insieme complesso di rapporti e di diritti, i quali, se da un lato producevano lo sminuzzamento delle parti, dall'altro lato servivano come di anelli di congiunzione, di vincoli e di addentellati fra i diversi elementi politici. Per opera di questi diritti reciproci e di questi rapporti, le corporazioni erano legate fra di loro nel comune, i comuni erano più o meno legati fra di loro, o coll'impero, o con la monarchia, o col vicino feudatario, e i feudatari erano legati fra di loro, con i vassalli e col comune signore.

Vi era in secondo luogo il vincolo religioso. La nuova religione, sostituitasi al paganesimo, non aveva più il carattere locale, particolarista, circoscritto delle vecchie religioni, ma si presentava col carattere di religione univer-

sale e col vasto còmpito di regenerare tutta l'umanità. Come tale essa si era infiltrata in tutte le sfere della vita politica e sociale, era penetrata, a così dire, in tutti i meati della convivenza, e costituiva il più potente vincolo di coesione, la forza più atta a tenere insieme tutti gl' interessi più svariati, tutte le più divergenti forme di organizzazione, infondendo una certa unità a quell' epoca, in cui pare tutto si perda nel particolarismo del gruppo. Questa religione era riuscita ad organizzarsi in una chiesa potente, universale, comune in tutto l'occidente di Europa, quasi unica organizzazione ecclesiastica, prendendo fino a un certo punto a modello l' ordinamento feudale ed imperiale, ma costituendo una gerarchia più vasta e più compatta, in quanto era tenuta insieme da un potente vincolo spirituale. Anche essa si era organizzata in rapporto con la proprietà, ma con questa differenza che, mentre nell' organismo feudale « la proprietà diventa funzione, nella chiesa è la funzione che diventa proprietà » (1), il che naturalmente determina una maggiore compattezza fra le diverse parti della gerarchia.

Accanto a questo era il vincolo costituito dal sacro romano impero, che domina e caratterizza tutta la storia di quel periodo. L' impero medioevale era una reminiscenza e una tradizione dell' impero romano, e perciò operava su quella società, non solo con la forza materiale che poteva raccogliere in mezzo a quel frazionamento di parti, ma con tutta quella forza morale che esercitano le idee radicate nella coscienza del popolo. Esso si presentava come il supremo ordinamento laico della società, s' imponeva a tutti gli altri vincoli e rapporti, si sovrapponeva anche alla chiesa e all'ordinamento ecclesiastico e appariva come il creatore del diritto, come il sommo tutore dell' ordinamento giuridico. In tutti i modi e per tutte queste cause assumeva an-

---

(1) Gneist. — *Lo Stato secondo il Diritto.* — Trad. Artom, Bologna, 1884, p. 14.

ch' esso un carattere universale, s' infiltrava in tutte le forme di organizzazione, agiva su tutti quegli organi ed organismi apparentemente disgregati, su tutti quei frammenti di formazioni politiche, costituendo un altro elemento di unità in quell'epoca storica. Sotto l'alta protezione del sacro romano Impero, sotto l' autorità ideale o reale di questa istituzione, da cui in diritto o in fatto erano dipendenti (se non sempre nel fatto, quasi sempre in diritto); tutti quei gruppi autonomi, tutti quegli aggregati inferiori, si sentivano più o meno legati fra di loro, sentivano di comporre un corpo solo ed erano come penetrati da un sentimento di solidarietà e di comunanza. Il sentimento poi che il diritto dell' impero era un diritto superiore a tutti gli altri diritti e come più elevato, che s' imponeva quindi agli altri singoli diritti e doveva avere la precedenza; l' idea che questi ultimi potessero essere di fronte a quello come delle eccezioni o delle concessioni parziali; sono certo dei fatti spirituali capaci d' infondere in quel complesso di organi e di elementi politici così disparati, la coscienza di costituire una sola comunanza giuridica.

A questi vincoli e a queste forze di coesione, che esercitano un' azione così estesa, se non sempre egualmente vigorosa ed intensa, ed operano, per così dire, entro tutta l' area dell' Europa occidentale, almeno fin dove arrivano le conseguenze della fusione fra il romanesimo e il germanesimo, si aggiungono ben tosto altri vincoli d' indole più parziale, d'azione più circoscritta, che agiscono entro un'area più ristretta, ma che possono esercitare in compenso anche un'azione più intensa e più vigorosa. Questi sono i vincoli dei comuni interessi, della comune difesa, delle comuni condizioni di esistenza, vincoli di socievolezza che spontanei sorgono fra persone e fra gruppi, i cui contatti sono più frequenti. È inutile descrivere minutamente come potevano costituirsi e come potevano operare tutti questi vincoli, essendo che la loro azione si ripete in tutti i luoghi e in tutti i tempi

e conduce su per giù ai medesimi risultati. La comunanza d' interessi poteva, ad esempio, spingere le diverse arti e corporazioni a un più intimo collegamento di parti e di rapporti e a una più intensa cooperazione; la mutua dipendenza di quegl' interessi doveva dar luogo alla mutua dipendenza delle parti e quindi far nascere sempre più grande il bisogno di regolare i rapporti reciproci sotto comuni forme di organizzazione ([1]). I comuni interessi potevano in pari tempo legare il feudatario a un altro feudatario, aumentare i loro rapporti, rendere più salda quella data forma di comunanza. Le necessità della lotta e della comune difesa, potevano generare le federazioni di comuni e di feudatari o l'aggruppamento di essi intorno ad un signore più potente, che a poco a poco diventa come il capo naturale di nuove composizioni e organizzazioni politiche. Sono tutti fatti che mostrano l'azione, che possono esercitare certe comuni necessità, il grado di espansione sociale, che ne deriva, la forza con cui possono operare a connettere e a congiungere parti ed elementi staccati.

Cause di un' indole tutta speciale sono poi le affinità e le differenze di razza e di nazione, che a poco a poco si accentuano a misura che le nuove nazionalità si costituiscono e a misura che le condizioni politiche riescono ad esse favorevoli. L' immane aggregato dell' impero carolingio, con tutto il complesso svariato dei suoi feudatari e vassalli, non poteva durare a lungo siccome il solo sistema politico di tutta l'Europa occidentale. Dei feudatari più potenti si costituiscono come centri indipendenti di nuove formazioni politiche. La vastità della superficie, la difficoltà

---

([1]) Queste cause agivano anche a distanza, producendo un avvicinamento delle arti di diversi comuni, come quando si fece un accordo « tra i consoli dei mercanti di Perugia pei loro soci e pel loro comune, e i consoli fiorentini delle tre arti della lana, dei mercanti, di Por. S. Maria e della seta ». *Archivio storico,* t. XVI, prefaz. Bonaini, p. XLVI.

delle comunicazioni, i bisogni e le circostanze locali dovevano affrettare questo fatto. Ma esso veniva specialmente fomentato da certi antagonismi di razza, esistenti già prima della conquista, ma che si erano ancor più accentuati dopo di essa, con la dispersione dei popoli sulla vasta superficie dell' impero. Le razze diverse, o per meglio dire, le diverse nazionalità, non solo avevano conservati i loro caratteri, ma avevano potuto anche meglio svilupparli, mentre poi con la dispersione e sovrapposizione di popoli, questi caratteri si erano fusi e confusi, dando origine a nuove mescolanze di razza, da cui dovevano poi venir fuori le moderne nazionalità. Si forma così a poco a poco uno dei più potenti vincoli di coesione nella civiltà moderna, il vincolo della nazionalità; vincolo, che da una parte congiunge vaste masse di popolazione, dall'altra fa sorgere nuove forme di antagonismi e di contrasti, divide popoli e regioni, dando origine alla composizione di nuovi stati.

Ecco in che modo si presentano nel medio evo le due fondamentali tendenze proprie di ogni società umana, ma che acquistano preminenza ed importanza speciale in tutte le società capaci di sviluppo, in tutti gli organismi destinati a svolgere nuove e complesse forme di organizzazione e di adattamento, cioè la forza centrifuga e la forza centripeta, la tendenza alla specificazione e alla integrazione delle parti e la tendenza alla espansione sociale. La prima si presenta nell'autonomia del gruppo e nella varia indole, nella varia composizione, nel vario cómpito che assume ciascuno di essi; la seconda si presenta nella quantità di vincoli che sorgono in occasione e per opera dello stesso frazionamento sociale e si costituiscono fra i gruppi a causa della loro stessa reciproca posizione, e si presenta in una quantità di altre forze morali e materiali, che si producono in quell' epoca storica. La forma di cooperazione e di aggregazione sociale che doveva venir fuori dall' azione simultanea di queste forze era quella di una aggregazione e coo-

perazione di gruppi. La rappresentanza medioevale vien fuori dal contrasto di queste due fondamentali tendenze quali allora si manifestano e riesce quale poteva risultare dalla loro azione combinata.

**Letteratura.** — HALLAM, *Europe during the Middle Ages*; BROUGHAM, *Filosofia politica*; GIBBON, *Decline and Fall of the Roman Empire*; ERSKINE MAY, *Democrazia in Europa*; SISMONDI, *Histoire des Républiques Italiennes du moyen-âge*; GUIZOT, *Histoire des origines du Gouvernement représentatif, Histore de la civilisation en Europe, Essais sur l'histoire de France*; BLUNTSCHLI, *Diritto pubblico universale*, vol. I, c. XVIII e XIX; CIBRARIO, *Economia politica nel medio evo*; PERTILE, *Storia del Diritto italiano*, vol. I; BRYCE, *The holy Roman Empire, Oxford 1864.*

## CAPITOLO III.

### La rappresentanza nel medio evo. Suoi caratteri giuridici.

**9.** — Date le condizioni che abbiamo precedentemente esposte, la rappresentanza doveva necessariamente sorgere nelle aggregazioni e federazioni di gruppi e doveva assumere il carattere di rappresentanza di gruppo, di corporazione, di ceto, doveva costituire una specie di anello di congiunzione fra gli elementi così disgregati e disgiunti, cui aveva dato origine la tendenza all'autonomia del gruppo, propria di quell'epoca. Il concetto che i gruppi (e per gruppo intendiamo tutti gli aggregati singoli che sorgono in quel tempo: corporazione, comune, vassalli di un feudo, ecc.) siano come tanti individui, ognuno dei quali abbia di fronte agli altri dei diritti e dei doveri, è quello che si presenta più naturale in un'epoca in cui tutto conduce alla formazione di essi, in cui le forze di coesione quasi tutte si esauriscono nella formazione dei gruppi e nella loro federazione, ma non giungono ancora a fonderli in aggregati più vasti. Di fronte a una superiore comu-

nanza giuridica, dei gruppi così omogenei e compatti nella loro intima struttura, così autonomi nei loro rapporti esteriori, devono apparire come distinte e complete persone giuridiche, ognuna delle quali abbia la sua propria sfera di attività e i suoi propri interessi e i suoi propri diritti da affermare e da far valere.

Ma, nei loro rapporti reciproci, questi diritti e questi interessi non li possono far sempre valere direttamente, con l'opera e con l'azione di tutte le persone che li costituiscono; il gruppo è una persona morale, e come ogni persona morale ha bisogno di chi lo rappresenti. Il fatto della rappresentanza sorge spontaneo nella convivenza, l' idea di essa spontaneamente si genera nella coscienza popolare, allorchè tutto un insieme di persone si trova in contatti frequenti con un altro insieme di persone e deve regolare con questo comuni diritti e comuni interessi e deve soddisfare comuni bisogni. L'impossibilità fisica di un'azione diretta e continua da parte di tutti gli elementi che lo costituiscono, suggerisce senz'altro l'idea della rappresentanza. Questa idea poi doveva esser tanto più suggerita nel medio evo, in quanto che ciascuno dei gruppi associati aveva nei suoi capi, nei suoi consoli, priori, rettori, feudatari, i rappresentanti naturali dei suoi interessi, l' incarnazione per così dire della sua personalità giuridica, i suoi tutori, i suoi difensori, i suoi campioni.

La rappresentanza quindi vien fuori naturalmente nella vita medioevale dalla stessa coesistenza dei gruppi, essa è come l'espressione di quei vincoli innanzi esaminati, che sorgono a poco a poco e si complicano nei rapporti tra i gruppi, e si può paragonare a una rete di fibre nervose, destinata a tenere insieme e a mettere in comunicazione tutto un complesso di organi e di apparati organici. Perciò essa diventa un fenomeno più comune e più frequente a misura che quella società si sviluppa e si specializzano i caratteri e le funzioni dei gruppi e aumenta il numero di essi e si moltiplicano i loro rapporti reciproci; moltiplican-

dosi gli organi di un organismo, crescendo la loro mutua dipendenza, devono necessariamente moltiplicarsi le fibre che li tengono congiunti.

**10.** — Ciò posto, si comprende subito che il carattere della rappresentanza medioevale è intimamente connesso al carattere e alla vita dei gruppi, sui quali si fonda e dai quali viene determinata, perciò non dobbiamo mai staccare gli occhi dalla speciale organizzazione del gruppo se vogliamo ben comprendere l'indole di quella rappresentanza. Essa potrà anzi essere nettamente delineata allorchè avremo richiamato a mente e messo in rilievo questi fatti fondamentali nella vita del gruppo:

1.° Nei loro rapporti esterni i gruppi si presentano come enti autonomi semi-sovrani o almeno in possesso di diversi privilegi propri di enti politici indipendenti, in possesso di parecchie attribuzioni sovrane. Così alcuni di essi hanno un vero e proprio diritto di legislazione e di governo, un diritto di pace, di guerra, di alleanza, come i grossi feudatari dell'impero e della monarchia resi completamente autonomi di fronte al superiore gerarchico; altri invece hanno un semplice diritto di governo, come i minori feudatari; altri un diritto limitato di legislazione e di giurisdizione, come in genere le corporazioni del comune. In ogni caso abbiamo tanti organismi distinti, che hanno ognuno propri bisogni, propri interessi, propria organizzazione; sicchè i loro rapporti reciproci assumono un carattere che riproduce in piccole proporzioni parecchi dei fatti, che si svolgono nei rapporti internazionali fra stati autonomi. La somiglianza è certo maggiore o minore, a misura che quegli organismi presentano un massimo o un minimo di autonomia. Essi pertanto stipolano fra loro dei patti, delle convenzioni, prendono dei comuni accordi, scendono a transazioni reciproche quali persone giuridiche distinte, preoccupati ciascuno di difendere i propri diritti, di determinare la propria sfera di attribuzioni e di coordinare possibilmente

i propri interessi con quelli degli altri, massime quando gl' interessi sono più affini e i rapporti più frequenti.

2.° Nei loro rapporti esterni ancora e presi nel loro insieme presentano la più grande varietà, la più grande eterogeneità che si possa immaginare, poichè essi diversificano per la composizione e la struttura, per le parti che li compongono, per gl' interessi che li agitano, per gl' intenti che si prefiggono. Quanta varietà di struttura fra il grande e il piccolo feudo, fra questi e il comune, fra il comune e le corporazioni che lo compongono, fra la gerarchia laica e la gerarchia ecclesiastica! E questa varietà di struttura non si svolge intorno a tipi semplici e ben determinati che si riproducano poi in tutti i paesi e in tutte le condizioni, in modo che il feudo, il comune, la corporazione abbiano su per giù da per tutto la medesima struttura. Certo che vi sono dei caratteri comuni, dalle comuni forme di organizzazione, che si ripetono poi e si diffondono; ma accanto a queste linee comuni, troviamo una quantità infinita di parti che differiscono, variano, si trasformano in modo tutto speciale, e conferiscono a ogni organismo la sua propria impronta, la sua propria fisonomia, la sua propria individualità. E così differisce il sistema feudale francese da quello spagnuolo e da quello germanico, così differisce il comune da una regione ad un' altra, non solo, ma anche i comuni più vicini presentano delle peculiarità così diverse di composizione, dei punti così numerosi di divergenza nella loro struttura, che non possono essere mai assimilati completamente gli uni con gli altri in nessun momento della loro storia; e così finalmente gli statuti delle corporazioni presentano ognuno la propria impronta, hanno ognuno il proprio carattere e le proprie peculiarità; e queste differenze vengono fuori e saltano agli occhi, non solo se si paragonano le corporazioni dei diversi comuni e delle diverse arti, ma anche quando si paragonano le corporazioni di un medesimo comune e delle arti più affini.

La ragione di tutte queste divergenze è facile comprenderla, la struttura di questi diversi organismi si proporzionava strettamente ai bisogni e alle condizioni, e queste non possono essere identiche nelle diverse parti della convivenza, specie in un'epoca di grande frazionamento politico e sociale.

Questi organismi diversificano anche per le parti che li compongono, poichè si distribuiscono in essi e trovano in essi le loro condizioni di vita le classi, i ceti, le professioni, le arti, quasi tutte le differenze che in una società spontaneamente si costituiscono per opera della specificazione funzionale; abbiamo quindi feudatari e vassalli, feudatari grandi e piccoli, cavalieri, gentiluomini di campagna, nobili di città, abbiamo corporazioni tanto numerose, quante sono le arti e le divisioni delle arti, con una specificazione alle volte così minuta, che in molte delle nostre città moderne forse non è più possibile di rinvenire (¹). Diversità di persone e di condizioni sociali portava naturalmente con sè varietà d'interessi e varietà d'intenti; mosso da bisogni diversi, ciascun gruppo cercava la sua propria sfera di attività, aveva le sue proprie aspirazioni, i suoi propri desiderî da accontentare, i suoi propri scopi da raggiungere. Ognuno obbediva ai suoi propri moventi, sicchè l'azione era varia, multiforme, dava origine ai più svariati contrasti, ai più numerosi antagonismi, alle forme più complesse e spesso anche più feconde, di cooperazione.

---

(¹) Ecco, per esempio, la divisione delle arti nel Comune di Perugia: *1.ª classe:* Mercanzia, Cambio, Calzolari, della Lana, Sartori, Pietra e Legname, Fabbri, Macellari, Tavernieri, Albergatori e Panicocoli, Speziali, Panni vecchi o Rigattieri; *2.ª classe:* Pesciaioli, Procaccianti, o sensali e mezzani, Scodellari, Vasari, Cappellari e Tappezzieri, Battilana, Materazzari, Merciari, Pettinari; *3.ª classe:* Ciabattini, Zoccari, Pollaioli, Pizzicaroli, Tessitori; *4.ª classe:* Spadari, Ferrari, Cartolari, Pittori, Barlettari, Petraioli, Funari e Bastari; *5.ª classe:* Tegolari o Fornaciari. Bovattieri, Cesti e Carbonari, Pellicciari, Sellari, Fornari, Barbieri, Tintori, Orefici, Cimatori e Conciatori, Miniatori, Seta e Bombagia. — V. Marchesi. *Il Cambio di Perugia.* — Prato, 1853.

3.° Nei loro rapporti interni, nella struttura o composizione interna delle loro parti, i singoli gruppi presentavano la più grande omogeneità di organizzazione, di persone, di interessi, di vincoli, di scopi. L'eterogeneità esteriore era una conseguenza della omogenità interna, e viceversa, questa era un portato della eterogeneità esteriore. Così avviene sempre che una specificazione di parti si produce in un organismo qualunque, essa è sempre una conseguenza della congiunzione delle parti simili e della disgiunzione delle parti diverse, e più il processo di specificazione progredisce e più cresce l'omogeneità interna di ciascuna parte e più si accentua il grado di eterogeneità che intercede fra di esse. E così doveva accadere in quell'epoca in cui il frazionamento delle parti si fonda in genere sulla specificazione delle funzioni. Una corporazione di calzolai o di beccai, per esempio, presentano e devono presentare nel loro interno una maggiore armonia di bisogni, d'interessi, di aspirazioni, di quello che non potrebbero presentare se le due corporazioni fossero fuse in una sola o di quello che potrebbe presentare una vasta associazione operaia, in cui fossero contenuti un gran numero di ceti operai e di mestieri. L'omogeneità delle parti e degl'interessi non è così grande, ma è sempre considerevole quando l'aggregazione è costituita da fasci di mestieri e di occupazioni affini, come quando consideriamo i gruppi di mestieri divisi in classi, quali si presentano in alcuni comuni: arti maggiori e minori, arti della prima, della seconda o terza classe, ecc. Quantunque ciascuna corporazione abbia nel suo interno maggiore armonia d'interessi, di parti, di rapporti, che non un gruppo di arti affini; pure le divergenze di condizioni, di persone, d'interessi in quest'ultimo caso non sono tanto marcate da rompere l'armonica corrispondenza delle parti. Ma l'omogeneità è assai minore, l'eterogeneità è più accentuata quando l'aggrega-

zione è costituita da corporazioni e da gruppi, in cui le più diverse arti e condizioni sociali sono rappresentate, come quando consideriamo siccome un tutto solo le corporazioni di un comune, e in genere, quando consideriamo siccome un solo aggregato l'insieme degli elementi che si agitano e si combinano nella vita comunale.

Quindi la disparità delle parti e dei rapporti, la divergenza delle condizioni e dei bisogni, i contrasti e gli antagonismi d'interessi sono molto marcati e impediscono o rendono impossibile quell'armonia di rapporti, quella compatezza di parti, che si riscontra negli aggregati inferiori. Peraltro, accanto alle divergenze e alle differenze si sviluppano infiniti elementi di affinità, di solidarietà e di armonia. Sono tali e tante le cause di aggregazione e di cooperazione entro i limiti della città, sono tali e tanti i bisogni e gl'interessi comuni a tutte le parti che la compongono, che malgrado le parziali disparità di bisogni, di ceti, di mestieri, di classe, a poco a poco una grande unità di rapporti, una grande compattezza di parti si sviluppa dalle lotte che agitano l'esistenza del comune. Se facciamo ancora un passo più in là e consideriamo gli aggregati più vasti che si costituiscono poi in parecchi stati con l'aggruppamento di più comuni, dando origine al così detto terzo stato o all'ordine politico della borghesia e alle assemblee dei procuratori e rappresentanti delle città, ci troviamo di fronte a una eterogeneità ancor maggiore di parti e di rapporti, che in questo caso non può essere più vinta dalla sola comunanza di bisogni e d'interessi, e in molti stati anzi non è mai definitivamente vinta in verun modo e la borghesia non riesce a costituirsi in ordine politico permanente e vigoroso. L'aggregazione si presenta con una certa unità ed armonia di rapporti quasi solo allorchè si considera nel contrasto con altre forme di aggregazioni simili, essa acquista dal contrasto maggior rilievo e maggiore forza di or-

ganizzazione; così il terzo stato appare molto più compatto quando si considera di fronte allo stato della nobiltà e a quello del clero, anzi che quando si considera in se stesso. Arriviamo così a uno dei confini della forza di aggregazione di quell'epoca, quando l'omogeneità comincia ad acquistare un carattere negativo e viene fuori più dai contrasti che si sviluppano fra due complessi di parti, anzi che dalla affinità degli elementi, onde ciascuno si compone.

Anche l'altra forma frazionata di aggregazione politica e sociale ci presenta i medesimi fenomeni e le medesime gradazioni. Dal piccolo maniere alla cui testa è un piccolo vassallo o un cavaliere o in genere un piccolo feudatario, passiamo gradatamente al feudo maggiore che abbraccia tutto un distretto, al grande feudatario, le cui dipendenze si estendono per tutta una regione; e si designa così tutta una scala di crescente eterogeneità e di decrescente omogeneità nelle parti, onde si compongono quegl'aggregati successivamente più vasti; fino a che si arriva poi ad un punto in cui l'omogeneità risulta dai contrasti, piuttosto che da una grande affinità delle parti componenti. Quanta varietà d'interessi, di bisogni, di condizioni non presenta lo stato dei nobili nei paesi a stato, l'aggregazione cioè di tutti i componenti la classe nobiliare. Pure una certa unità d'intenti, una certa armonia di vedute e d'interessi in essi si osserva, quantunque non riescano sempre e da per tutto ad organizzarsi in modo permanente e definitivo. E questa armonia viene specialmente messa in rilievo e tenuta viva dai contrasti con gli altri stati, che si costituiscono e si muovono accanto a quello. Da ciò chiaramente apparisce che nel medio evo la forza di espansione è assai limitata, il sentimento di solidarietà è assai circoscritto, e per questo il massimo di omogeneità e di compattezza non si raggiunge che nei piccoli gruppi, negli aggregati di forze elementari; quivi si svolge la iniziale forza motrice della con-

vivenza e su di essi poi man mano s'incardinano le istituzioni dell'epoca.

L'omogeneità delle parti in seno dei gruppi elementari è dunque il principio e la causa della varietà nelle parti e nei rapporti quali si presentano nelle esteriori relazioni di essi, e quindi la causa di quella multiforme e ricca eterogeneità di fenomeni che presenta la società di quell'epoca. Omogeneità interna del gruppo, differenze marcate fra i gruppi, sono fenomeni che si presuppongono e si completano.

4.° In ultimo luogo dobbiamo considerare la posizione reciproca degl'individui in seno di ciascun gruppo. Dall'essere il medio evo un periodo di lotte, di contrasti, di disgregazioni sociali e politiche, di dispersione di parti; epoca in cui le forze materiali, predominano e i sentimenti acquistano spesso forma e carattere di forze materiali; dall'essere questo un periodo in cui i vincoli si rallentano e quindi si rallenta la pressione che la società, come tutto esercita sull'individuo, si potrebbe credere che l'autonomia dell'individuo raggiunga allora il massimo del suo sviluppo e della sua estensione e che perciò l'individuo possa affermarsi in tutta la pienezza della sua libertà, scuotendo il giogo e il vincolo della società e dello stato. Parrebbe dovesse accadere tutto l'opposto di quello che era accaduto nell'antichità classica in cui l'individuo non era nulla senza lo stato e fuori dello stato. Ora parrebbe che dovesse esser tutto, almeno nel gruppo a cui appartiene, dovesse godere la maggior libertà e indipendenza, dovesse esser lasciato libero al suo destino, al suo arbitrio, alle sue forze. Pure nulla di tutto questo accade, l'individuo si trova legato nel suo gruppo quasi come era legato allo stato nell'antichità classica; egli fuori del gruppo non è nulla, e solo vale in quanto si considera nel gruppo e in rapporto al gruppo. Che cosa è il feudatario senza i suoi vassalli? Che cosa diventa se i suoi vassalli si liberano dal giuramento di fedeltà e di obbedienza?

È una persona senza potere, senza autorità, senza diritti, senza protezione, diventa una persona disprezzabile, che ha perduto ogni valore giuridico e morale, come il cittadino romano che ha perduto il diritto di cittadinanza. Si consideri l'imperatore Enrico IV a Canossa come esempio tipico di ciò che può accadere in questo caso. E che cosa è d'altra parte il cittadino che non è iscritto in un'arte o in una corporazione? In balìa delle forze che si agitano nella città, egli è senza protezione e senza difesa, non riesce a far valere i suoi diritti, ad esercitare le sue attribuzioni di cittadino; non solo, ma egli non potrà esercitare la sua arte, la sua professione. Gli statuti sono severi in proposito, l'arte e la professione non può essere esercitata se non da quelli che sono iscritti al relativo collegio; ed è naturale che non possa godere i vantaggi che offre l'esercizio di una professione se non chi sottostà agli obblighi, che secondo le idee dell'epoca si è creduto necessario d'imporre nei diversi paesi. E siccome in quell'epoca tutto si organizza in corporazione, così non esistono più arti libere; in alcune città financo le prostitute costituiscono la loro corporazione, e così vediamo che, per esempio, a Norimberga esse avevano il privilegio di agire contro quelle donne che esercitavano la prostituzione senza essere iscritte nella corporazione delle prostitute.

Accanto a questa necessità per l'individuo di vivere nella corporazione, vi è la pressione che questa esercita su di lui, pressione determinata anche essa dal carattere di quella convivenza, dalla importanza eccessiva che acquista il gruppo, dalla sua autorità, dalla sua potenza di fronte al piccolo valore dell'individuo come tale, come atomo staccato, come persona giuridica libera ed autonoma. Un numero infinito di obblighi, di prescrizioni, di regole, di norme vengono a determinare, a circoscrivere, a costringere la condotta dell'individuo in seno al gruppo; le disposizioni spesso più minuziose vengono a imporre una data forma di atti-

vità, a delineare accuratamente una data sfera d'azione, a permettere una specie d'inquisizione costante e sottile in tutti gli atti della sua esistenza. Gli occhi del gruppo a così dire, avvolgono l'individuo da tutte le parti, penetrano in tutti i punti ove si svolge la sua attività, s'infiltrano in tutte le sue azioni, pretendono anche di guardare in fondo della sua coscienza. Non è la sola condotta giuridica, non è la sola attività esterna che il gruppo si propone di sorvegliare e di regolare, ma anche la sua condotta morale, sociale, politica e religiosa, la sua attività economica, la sua vita di famiglia, gli atti che si svolgono in una sfera completamente individuale ed interna. Quindi le regole, le prescrizioni per stabilire, ad esempio, l'iscrizione in una corporazione o in un'arte, per indicare minutamente in che modo deve essere esercitata, le numerose formalità da osservare nella distribuzione delle materie prime, nei processi di fabbricazione, negli scambi, nella scelta dei luoghi dove esercitare l'arte, dei tempi, magari delle ore, nella determinazione dei prezzi, della quantità, della qualità delle merci, del genere del lavoro e via discorrendo (1).

E tutte queste condizioni, queste prescrizioni, queste norme non venivano semplicemente imposte da statuti o da regolamenti scritti, erano spesso consuetudini lentamente costituitesi, erano obblighi imposti dalla tradizione, dal sentimento pubblico, dallo spirito di corporazione, di privilegio, dal pregiudizio di classe o di ceto, come in gran parte

---

(1) Per esempio la rubrica LXXV del libro I dello *statuto dell'arte di Calimala* proibisce a qualunque compagno o discepolo di torre moglie fuori di Firenze « senza licenza e volontà dei compagni o maestri suoi o di alcuno di loro ».

E chi, contro tale prescrizione prendeva moglie, era giudicato *cessante e fuggitivo, messo in bando dal comune di Firenze* e i suoi beni venivano *giudicati alla compagnia*. Si vedano anche la maggior parte delle rubriche del libro II. (Pubb. in appendice al libro di *EMILIANI-GIUDICI — Storia politica dei municipi italiani*. Firenze 1851).

tutti gl' obblighi e le convenienze imposte all' individuo appartenente alla classe nobile; onde è che con la semplice lettura degli statuti, che del resto non si riferiscono che ad una speciale categoria di gruppi, non ci possiamo formare un concetto chiaro della posizione dell' individuo nella corporazione. Tutto considerato, vediamo che in quell' epoca si riproducono parecchi caratteri dello stato invadente dell' antichità, che ricerca e sorveglia tutti i più minuti fatti nella vita dell' individuo; solo che in questo caso non è più a favore dello stato propriamente detto che il fenomeno si produce, ma è a favore del gruppo.

**11.** — Avendo così indicati i caratteri fondamentali e le condizioni nella vita del gruppo, abbiamo tutte le basi per determinare il concetto giuridico della rappresentenza medioevale, che non poteva riuscire, date quelle condizioni, se non una rappresentanza organica di gruppo. Il carattere giuridico più saliente in quella forma di rappresentanza è il carattere di mandato giuridico che essa assume in modo assai spiccato, e diciamo *mandato giuridico* per differenziarlo dal *mandato politico,* in cui essa poi si trasforma nelle epoche successive. Il carattere di mandato veniva naturalmente suggerito dall' indole giuridica di ciascun gruppo: avendo esso una propria personalità, dei diritti e dei privilegi da far valere di fronte agli altri, aveva bisogno di un mandatario, che agisse in sua vece, tutte le volte che non poteva agire da sè e non poteva direttamente operare come un sol tutto. Il rappresentante era l' intermediario, che sopperiva alla materiale impossibilità del gruppo ad agire in quei casi, in cui e per cui veniva scelto; esso era perciò legato al gruppo come il mandatario è legato al mandante, doveva mantenersi entro i limiti del mandato e non superarli, senza una nuova commissione. Agire per proprio conto e secondo il proprio arbitrio, sarebbe stato lo stesso che violare i diritti e i privilegi del gruppo, che appartenevano a tutti in comune e non a ciascuno singolarmente, e

di cui perciò tutti dovevano disporre, e non una persona scelta semplicemente per trattare un negozio con gli altri gruppi o con gli altri poteri, al disopra o al disotto di esso. Il rappresentante come pubblico funzionario scelto per partecipare alla cosa pubblica e concorrere con le proprie idee, con le proprie vedute al governo dello stato, dirigendo secondo il proprio arbitrio la propria condotta politica, non poteva venir fuori in un'epoca, in cui la vita politica si circoscriveva quasi tutta entro i confini del gruppo.

La comunanza poi d'interessi e di vedute, l'omogeneità delle parti, onde il gruppo si componeva, rendeva possibile questa forma di rappresentanza; ogni gruppo aveva coscienza dei propri interessi, percepiva chiaramente i propri bisogni, sapeva quel che desiderava. E questa comunanza d'interessi e di condizioni, non solo facilitava il còmpito del rappresentante, ma rendeva difficile una rappresentanza, che si discostasse dal carattere del mandato. Quale un insieme di parti internamente legate e connesse, il gruppo era in grado di sentire, di pensare, di volere e di determinarsi come un sol uomo, per cui il rappresentante si trovava raramente di fronte a giudizi diversi, a opinioni discordanti, a quella disparità d'interessi, di disposizioni, di bisogni, atta a giustificare qualunque attitudine da lui assunta, o per lo meno a rendere meno vivo il sentimento della sua responsabilità e meno immediato, meno autorevole e meno efficace il giudizio della opinione del gruppo.

Ma il mandato era reso ancor più esplicito e si poteva renderlo ancor più rigorosamente giuridico, per il fatto che i rapporti fra i gruppi non erano ancora molto frequenti e numerosi, o la cooperazione politica, attiva in seno di ciascun gruppo, era debole nell'insieme dello stato, tanto più debole quanto più vaste erano le aggregazioni di gruppi. E così fino ad un periodo relativamente recente nella vita medioevale la funzione principale della rappresentanza nelle monarchie a stati, almeno quella più incontestata ed eser-

citata più regolarmente, resta quella di votare o di approvare i sussidi.

**12.** — Se nei rapporti interni del gruppo la rappresentanza riproduceva parecchi dei caratteri del mandato, nei rapporti esterni la rappresentanza assumeva piuttosto il carattere di rappresentanzà diplomatica. Abbiamo già detto che in quell'epoca di frazionamento il diritto sovrano si era diviso e suddiviso fra i diversi gruppi, in guisa che ciascuno di essi ne aveva acquistato una parte e si era così attribuite alcune o parecchie funzioni della sovranità; perciò quale ente sovrano o mezzo sovrano, esso si atteggiava quasi come un organismo politico a sè, e almeno, nei limiti delle sue attribuzioni e dei suoi privilegi, non riconosceva altra sovranità e non sentiva altro vincolo di dipendenza. Il diritto di rivolta del vassallo contro il suo signore, del comune contro l'impero, di una corporazione contro il comune poteva essere riconosciuto senza violare i principî del diritto pubblico dell'epoca, anzi conformemente a quei principî. Il concetto della resistenza politica come è oggi inteso e come venne praticato in parecchie delle rivoluzioni che tormentarono la moderna Europa, ha certamente la sua prima origine storica in quelle istituzioni medioevali. In un'epoca come quella, il diritto di resistenza doveva apparire come il necessario completamento del diritto di autonomia del gruppo, come la conseguenza delle altre sue attribuzioni sovrane, come la tacita clausola di un patto, di un accordo che si poteva supporre come sussistente e che spesso esisteva di fatto fra i varî elementi collegati. Anche nel concetto moderno di resistenza vi è la vaga reminiscenza di un patto fra popolo e governo, l'idea che questo patto non possa essere violato, l'idea di certe attribuzioni sovrane preesistenti nel popolo; quantunque poi queste idee non vi presentino tutte chiare nella mente degli scrittori che difendono questo diritto e del popolo che lo prende a base di pretese.

Ritornando alla società politica del medioevo, diciamo che in una società così organizzata, il rappresentante del gruppo non poteva apparire come un semplice rappresentante politico di un collegio elettorale e tanto meno come rappresentante dello stato, di cui il gruppo faceva parte; esso era invece un agente inviato per stipulare accordi, per far valere diritti, per ottenere concessioni e che poteva, occorrendo, venire anche sconfessato da coloro che l'inviavano, riserbandosi il diritto di disconoscere il suo operato e di riguardarlo come nullo. Perchè i loro atti acquistassero un carattere definitivamente obbligatorio c'era fino a un certo punto bisogno dell'approvazione del gruppo, di una specie di ratifica, espressa o tacita (e tacita il più delle volte), come oggi per il definitivo riconoscimento giuridico di un trattato internazionale. Nè questa che diciamo è una esagerazione, poichè l'origine di molte istituzioni medioevali, il modo come si svolsero, il carattere che assunsero, dimostrano ad evidenza che questo è lo spirito della rappresentanza, per quanto poi nel fatto non sempre si riveli sotto questo aspetto. L'origine del comune è dovuta a una serie di patti stipulati fra le varie corporazioni, tutto il sistema feudale si fonda sul patto che stipulano feudatario e vassallo nell'atto dell'investitura, e una specie di patto sono le concessioni e le carte che i comuni e i nobili strappano all'imperatore o al monarca, dei patti spesso leonini, in cui le parti più forti non sono i sovrani; la Magna Carta inglese porta in tutte le sue clausole l'impronta di un patto. La dottrina del contratto politico può qui trovare una messe di esempî, se non la sua logica e storica giustificazione.

Non è meraviglia quindi che il rappresentante politico vesta allora il carattere di un rappresentante diplomatico. Non diciamo con ciò che un tal carattere si riveli in tutto e per tutto e in ogni circostanza, poichè vi sono degli atti nei quali si rivela in modo più spiccato, ed altri nei quali rimane completamente nell'ombra. Rimane più spiccato nelle

transazioni reciproche dei gruppi e nella votazione dei sussidi, quando i rappresentanti si atteggiano a delegati in una dieta di una confederazione di stati. Rimane anche spiccato nel fatto, che il rappresentante di un gruppo non rappresenta che gl'interessi di esso e non quello degli altri gruppi, che gli si agitano accanto nell'organismo dello stato, proprio come i delegati delle città nelle anfizionie e nelle leghe dell'antichità classica. E quest'ultimo fatto si trascina anzi fino ad un periodo assai recente nella storia di alcuni paesi. « Quando i deputati all'assemblea nazionale francese, nota il Bluntschli, gittarono via i contradditori libretti o *cahiers* delle loro istruzioni, allora avvenne la rottura dei ceti » (1), e noi soggiungiamo: allora soltanto scomparvero gli ultimi vestigi della rappresentanza medioevale.

Il carattere diplomatico della rappresentanza peraltro doveva essere uno dei primi a scomparire non appena si rese possibile una maggiore intimità di rapporti fra gli elementi politici, e la forza centripeta dello stato prese il predominio su quella centrifuga, facendo più compatta e più salda la coesione delle parti. Esso può semplicemente apparire in un periodo di breve transizione, quando i diversi elementi politici, non ancora maturi per una comune organizzazione, non sono d'altra parte più capaci di vivere del tutto indipendenti e staccati gli uni dagli altri. È del resto il fenomeno che si ripete in proporzioni più grandi quando il processo d'integrazione politica porta gli stati già costituiti a formare una convivenza giuridica più vasta, nei momenti cioè di passaggio e di trasformazione di un sistema politico di stati, e poi mano mano di questo in uno stato federale (2). La rappresentanza di questi stati passa mano mano da un carattere schiettamente diplomatico a un ca-

---

(1) *Diritto pubblico*, I, 418, trad Trono.

(2) Si veda la mia *filosofia del Diritto internazionale*, c. VI, e *lo Stato e la Nazione nei rapporti fra il Diritto internazionale e il Diritto costituzionale*, c. VIII, § 52.

rattere politico e i rappresentanti di sovranità distinte divengono a poco alla volta i funzionari di un solo stato, gli organi di una sola sovranità.

**13.** — Un altro carattere della rappresentanza medioevale è la varietà degli elementi onde risulta composta e la varietà degli elementi che essa riflette. In quella peculiare forma di organizzazione sociale e col sistema dei gruppi anzi descritto, avviene che ogni elemento ha il suo rappresentante, ogni elemento può quindi far sentire la sua voce, rivelare in seno dello stato i suoi bisogni, i suoi interessi, le sue aspirazioni, far conoscere quello che vuole e quale contributo apporta in compenso nella vita dello stato. Questo frazionamento della rappresentanza, conseguenza e riflesso del frazionamento sociale, era poi in intimo rapporto con la costituzione giuridica del gruppo; avendo ogni gruppo la sua distinta personalità giuridica, i suoi diritti da far valere, la sua parte di sovranità da difendere e i suoi privilegi da custodire con gelosa cura, avrebbe considerato come una *capitis deminutio* una rappresentanza in comune con un altro gruppo. Sarebbe ciò apparso come una specie di rinunzia ad alcuni suoi diritti, come una specie di restrizione della sua autonomia, o una sottomissione indecorosa e pericolosa; lasciando poi stare che gli antagonismi fra le condizioni, fra gl'interessi, fra i privilegi difficilmente avrebbe fatto sorgere l'idea e tanto meno sentire il bisogno della fusione delle diverse classi e dei diversi ceti sotto comuni forme di rappresentanza. Una fusione di questo genere può solo avvenire in uno stadio molto progredito di ordinamento politico, quando le varie parti e i varî elementi si sono bene fusi e organizzati fra di loro, quando i varî organismi semi-indipendenti diventano gli organi di un organismo solo, quando perciò i più forti e marcati antagonismi di bisogni, d'interessi e di condizioni si sono eliminati e il sentimento della personalità giuridica si è indebolito nelle parti. Con ciò non vogliamo affermare che il fenomeno allora

possa essere *sopportato* da una convivenza e dia *sempre* dei buoni risultati, noi vogliamo semplicemente affermare che, date queste ultime condizioni, la rappresentanza uniforme e comune a più elementi si *può* produrre, sostituendosi alla rappresentanza varia e singolare. E il fatto che essa si è prodotta in quasi tutti gli stati che modernamente si reggono col regime rappresentativo, lo dimostra senz'altro.

A tale proposito anzi occorre di mettere in rilievo la differenza fra i due sistemi così opposti di rappresentanza, poichè dal contrasto i due concetti, il medioevale e il moderno, vengono fuori con più chiarezza e possono essere meglio afferrati; come anche si determina meglio tutta la portata di questo peculiare carattere. Negli attuali ordinamenti politici, tranne poche eccezioni, noi troviamo infatti che la rappresentanza non è più in rapporto con la classe, col ceto, con la condizione delle persone; essa non è più specificata, non è varia, ma presenta una tinta uniforme, tanto che ogni rappresentante è uguale a tutti gli altri rappresentanti, non solo per i diritti, per le funzioni, per le attribuzioni, ma anche per gl'interessi, per i bisogni che rappresenta o si suppone debba rappresentare, come se tutti rappresentassero i medesimi bisogni e le medesime condizioni. E questa uniformità e questa comunanza sono portate fino a tal punto, da dare origine a una finzione giuridica, secondo la quale ogni rappresentante non deve rappresentare che gl'interessi dello stato; per cui si suppone che egli non rappresenta questi o quegli altri interessi, non è il mandatario di questo o di quell'altro gruppo di persone, egli è il rappresentante dello stato e basta. In seguito determineremo meglio questo principio, ora basta semplicemente indicarlo per far rilevare il contrasto. Secondo gli attuali ordinamenti inoltre stanno dietro ogni rappresentante e come semplici elettori di esso, una quantità infinita di elementi eterogenei fra loro mescolati, non perchè siano effettivamente mescolati, ma perchè devono mescolarsi per

compiere la funzione elettorale, e così vediamo concorrere alla scelta del medesimo rappresentante: cittadini, campagnoli, nobili, borghesi, artisti, artigiani, commercianti, proprietari, industriali, militari, preti, e via discorrendo.

Nel medioevo accade completamente l'opposto; prima di tutto la rappresentanza non è eguale e non è uniforme, un rappresentante non equivale l'altro, nè per la qualità, nè per i diritti, nè per le attribuzioni, nè per gl'interessi che rappresenta. Il rettore dell'arte della lana non è il rettore dell'arte dei beccai o degli ortolani, nel comune: il rappresentante o meglio procuratore di un comune non è eguale al procuratore di un altro comune, essi possono avere qualità diversa e diversi mandati da parte dei gruppi che rappresentano; il rappresentante della nobiltà non è eguale al rappresentante del clero o della borghesia, sia per i privilegi di cui gode, sia per gl'interessi che deve difendere; e cosi di seguito. Inoltre, la più grande specificazione si produce nel sistema della rappresentanza, poichè dietro ogni rappresentante sono sempre i rappresentati della medesima categoria, alla quale egli appartiene, e non si ha la menoma idea della fusione che si è prodotta nella rappresentanza moderna. Il priore, il rettore, il console (le autorità e i nomi variano naturalmente secondo i luoghi) dell'arte della lana o dell'arte della seta non rappresenta di fronte al Comune che l'arte della lana o l'arte della seta: ogni corporazione ha la sua rappresentanza nel Comune e la rappresentanza dell'una non si confonde con quella dell'altra. Alla sua volta il Comune ha la sua rappresentanza di fronte agli altri comuni e agli altri ordini dello stato; e la loro speciale rappresentanza hanno i varî ceti dei nobili e degli ecclesiastici, una rappresentanza più o meno frazionata, secondo i luoghi e le condizioni. In alcuni casi poi troviamo un sistema ancor più complicato di rappresentanze diverse, disposto in una specie di subordinazione gerarchica, a misura che si possa dal semplice gruppo all'aggregato di gruppi

e quindi all'aggregato degli aggregati; è un sistema che segna per così dire i successivi stadi dell'espansione sociale: onde si ha la rappresentanza del comune, e poi quella del distretto, e poi quella della provincia e magari quella della regione (stati provinciali e regionali). Questo sistema lo vediamo ancora in funzione fino a un periodo recente in Francia per la composizione dei *cahiers* e istruzioni degli stati. La varietà e complessità della rappresentanza medioevale spicca per tal modo di fronte alla uniformità e semplicità della rappresentanza moderna.

Una tale condizione di cose, una tale composizione del sistema rappresentativo doveva certo conferire alla rappresentanza una propria fisonomia giuridica. Essa accentuava sempre più il carattere di mandato giuridico, che la rappresentanza aveva allora assunto, permettendo di descrivere e di definire con precisione i còmpiti del rappresentante mandatario e facendo costantemente sentire ad esso la personalità del gruppo rappresentato e i bisogni suoi. Questo sistema inoltre doveva conferire molto rilievo al concetto dello stato come una giuridica aggregazione di parti diverse, che hanno ognuna dei diritti proporzionati alle proprie condizioni, e cercano più che una azione politica comune, un comune ordinamento, una comune tutela, una difesa di questi diritti; di modo che l'organizzazione comune appare più come un mezzo anzi che come un fine. Il fine vero è il diritto, la giustizia, non la giustizia che agguaglia e parifica e mette sopra un letto di procuste tutte le più diverse condizioni, tutti i più svariati interessi individuali e sociali; ma la giustizia che si proporziona a quelle condizioni e a quegl'interessi e ne diventa in certo modo l'espressione e la conseguenza, il regolo lesbico di Aristotele. Tanti ordini di rappresentanza, tanti conflitti d'interessi dovevano tener chiara, se non l'idea, almeno la coscienza di questo principio, che l'ordinamento giuridico non può essere che un riflesso dell'ordinamento sociale, che sotto

il formalismo del diritto vi è la vita sociale, che si muove, si sviluppa, si trasforma, come sotto l'epidermide di un organismo vi sono muscoli, fibre, vene, arterie, vi è tutto il moto attivo, incessante, multiforme, complesso, che costituisce la vitalità, e mantiene l'esistenza. Per cui il formalismo del diritto non può non accompagnare i moti e le trasformazioni della vita sociale.

**14.** — Nel considerare questi fatti non ci deve sfuggire un altro carattere di quella forma di rappresentanza, che meglio ne determina e ne completa la fisonomia giuridica, il carattere organico. Il medioevo, lo abbiamo già detto, è un'epoca organica, malgrado l'individualismo e il frazionamento che in essa domina; poichè l'individualismo è individualismo di organi, non di atomi, e il frazionamento è in parte corretto da tutta quella quantità di vincoli, onde i gruppi, gli organi vengono collegati, subordinati gli uni agli altri, disposti fra loro in forme complesse ed infinite di cooperazione sociale. Questo carattere organico della società si riflette nella rappresentanza politica, e ciò è naturale. Dietro il rappresentante, sta, come abbiamo veduto, il gruppo organico degl'interessi, dei bisogni, delle condizioni armonizzate nel miglior modo possibile, poichè sono bisogni e interessi del medesimo genere che si trovano accanto; sono individui e famiglie legate con vincoli stabili, poichè si fondano sopra necessità effettive, sopra condizioni reali; sono degli elementi che compiono funzioni intimamente connesse, che si completano le une con le altre; oppure, presi come gruppo, compiono una funzione propria, distinta dalle funzioni degli altri gruppi. L'elemento di disorganizzazione potrebbe venir fuori dagli attriti fra i gruppi, quando questi aggregati così omogenei nel loro interno, così diversi poi gli uni dagli altri, si trovano di fronte; quindi potrebbe sorgere dai loro rapporti e dai rapporti fra i loro rappresentanti. E di fatto tutti quegli antagonismi, tutti quei conflitti d'interessi e di tendenze quali si rivelano e possono rive-

larsi fra gruppi così disparati, non sembrano accennare a comunanza d'intenti, ad armonia di rapporti, ad organicità di cooperazione.

Ma non bisogna contentarsi della semplice apparenza e giudicare da una prima impressione, poichè il carattere organico di un aggregato non deriva veramente da una uniforme ed eguale distribuzione di parti, ma dalla specificazione e varietà di esse e dal modo come ciascuna adempie la funzione propria. Quando gli antagonismi e gli attriti sorgono da questa specificazione di funzioni e di còmpiti, sono meno dannosi alla vita della convivenza e più facilmente eliminabili, di quando sorgono fra parti simili ed eguali, ognuna delle quali tenda a concentrare in sè la vita di tutto l'organismo.

Anche negli organismi individuali noi osserviamo questi antagonismi e questi contrasti fra le varie funzioni: l'antagonismo, per esempio, fra le funzioni digestive e le funzioni mentali, fra lo stomaco e il cervello; o l'antagonismo fra le funzioni nutritive e quelle di riproduzione; e li notiamo perfino fra le funzioni di una medesima categoria, come quando, nell'ambito delle funzioni mentali, vediamo svolgersi gli antagonismi fra l'intelligenza e la memoria o fra l'intelligenza e la volontà. In genere quegli antagonismi si annunziano quando vi è attività e sviluppo eccessivo in una funzione, quando vi è mancanza di proporzione e di accordo; onde nelle condizioni normali essi ordinariamente si perdono nell'armonica corrispondenza del tutto. In altri termini gli antagonismi sono indizio e conseguenza di un grado imperfetto di specificazione funzionale, per cui una funzione può assorbire maggior quantità di forza, può richiedere maggior somma di attività che tutte le altre e a scapito di tutte le altre. Non sono dunque una conseguenza necessaria della specificazione funzionale, ma del modo come essa si compie, della mancanza di adattamento fra l'organismo e le sue funzioni. E infatti più elevato è il

grado di evoluzione organica, più l'organismo si perfeziona e si adatta all'ambiente, più la specificazione diventa completa e coerente, più cresce per conseguenza l'equilibrio delle parti, e più gli antagonismi si elidono e si compongono.

Nella società umana non accade altrimenti; gli antagonismi fra le diverse parti dell'aggregato diventano meno vivi e potenti a misura che le parti si possono meglio specificare nelle loro funzioni, a misura che ognuna è messa meglio in grado di poter determinare e precisare i suoi limiti e le sue forme di attività, di guisa che non assorba e non minacci l'esistenza delle altre e non accentri una quantità di forza sociale superiore ai suoi bisogni e alla sua importanza. Comunque ciò sia adunque, è sempre per opera di una divisione di funzioni che gli antagonismi e i contrasti si possono eliminare, e non con la confusione e parificazione di còmpiti, o con una distribuzione di còmpiti simili a parti diverse. Il fenomeno dell'*homo homini lupus* di Hobbes si produce quando tutti credono di avere i medesimi diritti su tutte le cose o quando tutti credono di potere esercitare al tempo stesso le medesime funzioni. Nella rappresentanza medioevale invece noi troviamo una grande specificazione di funzioni, quindi troviamo quelle condizioni organiche, onde con la successiva eliminazione dei forti antagonismi, può man mano scaturire l'armonia e l'equilibrio delle parti. E se gli antagonismi si mostrano ancor vivi e numerosi fra i vari elementi dell'aggregato, ciò non è dovuto al grande sviluppo assunto dalla specificazione funzionale, ma al modo imperfetto con cui essa si opera, alla mancanza di coesione propria di un'epoca, in cui la società non ha ancora assunto un assetto definitivo, al rozzo e primitivo grado di sviluppo, al contatto fra elementi assai diversi ancora non bene amalgamati e fusi fra di loro.

Occorre inoltre notare che, nella vita politica, non tutti

gli antagonismi sono nocivi o riescono a disorganizzare la compagine della convivenza, e rivelano in essa una profonda mancanza di armonia; vi sono anzi degli antagonismi salutari, che servono per così dire, a conservare la tonicità della vita politica, e ne promuovono continuamente lo sviluppo o ne impediscono la decadenza. Esempio, l'antagonismo fra la plebe e l'aristocrazia nella vecchia Roma, antagonismo che generò e promosse lo sviluppo delle istituzioni politiche in quello stato, tenne desta e vigorosa l'organizzazione della Repubblica; tanto che la cessazione di esso coincide col decadimento delle pubbliche istituzioni, con la degenerazione della vita pubblica. Di questi antagonismi salutari e benefici abbonda la vita medioevale e le istituzioni pubbliche si risentono favorevolmente degli attriti che si sviluppano fra i varî ordini di rappresentanti.

Il carattere organico della rappresentanza medioevale si rivela inoltre negli stessi rapporti che intercedono fra rappresentanti e rappresentati. Questi rapporti sono intimi, frequenti e costanti, come quelli che possono e debbono intercedere fra un mandante e un mandatario, allorchè sono importanti, complicate e variabili le questioni, che si debbono trattare e decidere, quali sono appunto quelle che si riferiscono al benessere di tutto un gruppo di persone, alla difesa dei suoi diritti, dei suoi privilegi, della sua autonomia, ai bisogni e alle necessità, per cui si sente legato con gli altri gruppi, al modo come regolare e limitare scambievolmente la loro azione. Questa intimità di rapporti è determinata prima di tutto dal fatto che il rappresentante esce generalmente dal seno dei rappresentati, appartiene alla loro classe, al loro gruppo, alla loro professione e condizione sociale: il rappresentante della corporazione dei fornai è un fornaio, il rappresentante dei beccai è un beccaio, il rappresentante degli orefici è un orafo, come il rappresentante del comune è generalmente un borghese, il rappresentante della nobiltà è un nobile, il rappresentante del

clero è un ecclesiastico. Quando si vedono Mirabeau o l'abate di Sieyès diventare i rappresentanti del terzo stato, significa che il sistema della rappresentanza medioevale si è già trasformato, se non ancora nell' apparenza, certo nella sostanza. Essendo adunque figlio e parte del gruppo, che rappresenta, il rappresentante ne conosce a fondo i bisogni, ne personifica e ne ritrae gl' interessi, ne divide le aspirazioni, partecipa alle stesse idee, agli stessi sentimenti, agli stessi pregiudizi e porta l' impronta delle stesse passioni, che agitano il suo piccolo nucleo di vita sociale. Prima di esser legato ad esso con i vincoli della rappresentanza, vi è legato con i vincoli più saldi e più profondi, che crea la comunanza di vita e d' interessi; per cui l'accordo è più facile e più duraturo fra rappresentante e rappresentato, e mentre sono meno possibili gli equivoci, i malintesi e le discrepanze, la sincerità della rappresentanza è meglio assicurata.

A questa intimità di rapporti contribuisce in secondo luogo l' omogeneità nel gruppo dei rappresentati. L' omogeneità delle condizioni e dei bisogni in seno di ciascun gruppo, determinando una più chiara percezione dei propri bisogni e rendendo possibile un' opinione pubblica più illuminata, non solo facilita le funzioni del rappresentante, ma permette ad esso di tenersi in più intima corrispondenza con le effettive condizioni del gruppo. Quando tutti pensano nel modo medesimo e dividono tutti i medesimi sentimenti e hanno tutti una comune opinione fondata sulla percezione dei pubblici bisogni, crescono e si moltiplicano i rapporti fra le parti, si fanno più profondi e più forti i vincoli che li legano, e l' azione di chi agisce in nome degli altri, è come una emanazione spontanea dell' azione di tutti, è la naturale ed organica risultante di tutte le forze congregate.

All' intimità di quei rapporti contribuisce infine la maggiore e più attiva partecipazione alla vita pubblica, tanto da parte dei rappresentanti, quanto da parte dei rappre-

sentati. È anzi un fenomeno caratteristico della vita medioevale l'attività che i rappresentanti e i rappresentati dispiegano in seno degli aggregati, in cui la cooperazione è diventata più intensa, come sarebbe il comune. È rimasta famosa nella storia la mobilità e variabilità delle istituzioni nel comune di Firenze, per cui il Poeta ebbe a dire che « non giungeva a mezzo novembre quello che essa filava « di ottobre ». Ma questa mobilità si osserva anche nella vita di altri comuni, ed è come l'irrequietezza di un organismo vitale che attivamente lavora e si tormenta per raggiungere una forma di adattamento a sè proporzionata. Essa è in rapporto con la crescente partecipazione dei cittadini al governo del proprio comune, con l'attività laboriosa e feconda dei gruppi e dei loro rappresentanti, per cui vediamo compiere in poco tempo delle modificazioni e delle innovazioni, che in altre epoche forse richiedono il lavorio di anni. Questa maggiore attività di partecipazione contribuiva certo ad alimentare i rapporti fra i rappresentati e i rappresentanti e ad accrescere quel *consensus*, per cui gli uni si sentono più legati con gli altri e la rappresentanza può tenersi in più intima corrispondenza con i bisogni reali della comunità (1).

**15.** — Queste osservazioni ci conducono finalmente a considerare il lato etico della rappresentanza medioevale, come necessario completamento del suo peculiare carattere giuridico. Il carattere morale della rappresentanza è una

(1) Il carattere di mandato nella rappresentanza può essere possibile quando si verificano due opposte condizioni: o quando le occasioni di esercitare la rappresentanza sono rare e le attribuzioni del rappresentante son limitate, o quando i rapporti fra rappresentati e rappresentanti sono frequenti per l'attivo e costante interessamento di tutti alla vita pubblica. Queste due condizioni si verificano entrambe nel medio evo e coesistono fino a un certo punto; quest'ultima la riscontriamo infatti nei comuni, quella prima a preferenza nelle monarchie feudali.

conseguenza del suo carattere organico. Il concetto infatti che, nei rapporti fra rappresentanti e rappresentati, oltre che un vincolo puramente giuridico, vi sia anche un vincolo morale, non può sorgere che in una forma organica di rappresentanza, ben proporzionata e connessa con le diverse condizioni e disparità della vita sociale. Allora l'intimità del vincolo che intercede fra rappresentante e rappresentato può far sorgere l'idea che questi abbia il *dovere* di scegliere chi meglio sia in rapporto con i suoi bisogni e con i suoi interessi e meglio sia in grado di rappresentarli; e quegli abbia il *dovere,* non solo *giuridico,* ma anche *morale,* di mantenersi entro i limiti del madnato e d'interpretarne il significato nel modo più conforme ai bisogni e alle condizioni dei suoi mandanti. Nella rappresentanza politica questa è una considerazione di somma importanza, poichè il più delle volte non è possibile di fornire un mandato preciso e spesso non è neanco possibile di osservarlo in tutto e per tutto, dato che si possa formulare con precisione. La vita politica si muove incessantemente, le condizioni si complicano, si trasformano e si spostano, sicchè oggi non è sempre possibile di prevedere tutto quello che accadrà l'indomani, e la prudenza più cauta, la previdenza più oculata non riusciranno mai a tracciare preventivamente una linea di condotta precisa e immutabile in mezzo a tale mutabilità di eventi; o a indicare una serie di principî cui si dovesse immancabilmente restare attaccati. Anche nei meglio organizzati sistemi di rappresentanza, anche quando lo scambio d'idee e di rapporti è più frequente fra il rappresentante e il rappresentato, o quando le funzioni del primo sono poche, circoscritte e assai meglio determinabili per la poca partecipazione alla vita pubblica, anche in questi casi molta parte si deve abbandonare all'arbitrio e al criterio del rappresentante. È chiaro che quasta parte dovrà crescere allorchè cresce la cooperazione di tutti gli elementi associati, allorchè diventa più attiva e frequente

la partecipazione dei rappresentanti al governo; mentre poi, a misura che si moltiplicano e si complicano le funzioni di questo, diventa più diretta, più attiva, più costante la sua azione su tutto lo stato. Le attribuzioni del rappresentante diventano naturalmente più numerose, il suo còmpito diventa più arduo, mentre d'altra parte, e per opera appunto di questa istessa complicazione di còmpiti, si rende più difficile di determinare il suo mandato e di precisarne i confini. Non basta adunque il solo vincolo giuridico per lo esatto e proficuo adempimento di quella missione, occorre il vincolo morale, occorre un forte sentimento del proprio dovere da parte del rappresentante, il dovere di esaminare i bisogni e le giuste aspirazioni dei suoi rappresentati, di ricercarne lo spirito, il carattere, la portata, regolando conformemente la propria condotta e la politica attività di fronte agli altri rappresentanti.

Questa è la parte più delicata della rappresentanza, poichè la norma precisa del diritto ivi non può sempre intervenire o almeno non è sufficiente, e l'educazione morale e politica del popolo è chiamata a riempire una grande lacuna. Ma l'educazione può supplire fino a un certo punto e rimane quasi del tutto impotente quando le istituzioni politiche non sono tali, da permetterne lo sviluppo e da agevolarne il còmpito. Il medio evo peraltro, quantunque una necessità di questo genere non fosse ancora profondamente sentita, per il grado ancor debole di coesione politica fra le parti, aveva risoluto in modo favorevole questo problema, o aveva se non altro, apparecchiato gli elementi per risolverlo; e ciò spontaneamente, senza idea preconcetta, senza neppure il sentimento della sua importanza, ma per opera della stessa azione organica delle forze sociali, della stessa composizione e disposizione dei gruppi. Per il modo come i gruppi risultavano organizzati, i bisogni, le aspirazioni, le condizioni di esso s'imponevano talmente al suo rappresentante, che anche senza un mandato espresso, senza una

missione determinata, quello se ne faceva spontaneamente l'interprete, il difensore, il custode geloso di fronte alle pretese e alle esigenze degli altri gruppi. Onde difficilmente sarebbe accaduto che il rappresentante di una corporazione avesse sacrificato gl'interessi di essa, il rappresentante di un comune volesse inopportunamente cedere una parte delle sue franchigie, che il rappresentante di un gruppo aristocratico o del clero volesse facilmente transigere sui rispettivi privilegi.

Il sentimento del dovere era cimentato dallo spirito di corpo e generava tale compattezza e tale armonia di rapporti fra rappresentanti e rappresentati, da produrre poi l'immobilità di questi gruppi, una forte resistenza allo sviluppo della cooperazione complessiva e un grandissimo ostacolo alle riforme, quando, per il cresciuto bisogno di una più intensa vita politica, ciascuno di quei gruppi doveva cedere parte della sua autonomia e rinunziare al godimento di privilegi e all'esercizio di diritti sovrani.

**18.** — Questo fatto modifica ancora in un altro senso il carattere giuridico della rappresentanza, facendone qualche cosa ancor più rigorosa e più intima del mandato, un fenomeno che non trova più riscontro nella istituzione corrispondente del diritto privato. Perchè, date le condizioni che abbiamo or ora descritto, non si tratta più di una persona che compie un negozio giuridico in luogo di un'altra persona, entro il limite di una procura e l'obbliga solo in quanto agisce entro quei limiti; ma si tratta, mi si permetta l'espressione, di una specie di alterego giuridico, il quale pensa con la comune mente di tutto un gruppo, sente i suoi bisogni, divide le comuni aspirazioni e agisce in conformità di esse. Il diritto privato, malgrado la ricchezza dei suoi istituti, non offre nulla di simile, poichè esso si svolge fra individui e non abbraccia le multiformi e complesse azioni dei gruppi. Considerata sotto questo aspetto, la rappresentanza si rivela con tutta la peculiarità caratteristica del diritto pubblico, cioè si rivela come *funzione* po

litica, e il diritto di rappresentanza si manifesta come *obbligo* politico. Una delle principali differenze infatti fra il diritto privato e il pubblico è il carattere etico, onde si mostra continuamente rivestito il primo e che manca quasi o non apparisce così chiaro nel secondo. Nel diritto pubblico domina a preferenza il concetto di obbligo: il diritto pubblico è un pubblico dovere; nel diritto privato domina a preferenza il concetto di facoltà: il diritto privato non è un dovere pubblico, è una facoltà dell'individuo. Esso è un diritto puro, un vero e proprio diritto, mentre il diritto pubblico occupa a preferenza quella zona, che si allontana dal diritto puro e si avvicina mano mano ai confini della morale. E ciò perchè dietro il diritto pubblico sta spesso la considerazione del pubblico benessere, stanno intieri gruppi di persone, a benefizio dei quali o in considerazione dei quali si svolge l'azione giuridica e nasce il rapporto e il vincolo giuridico; mentre dietro il diritto privato stanno spesso individui singoli, considerazioni d'interessi meramente individuali, a vantaggio dei quali e per opera dei quali prendono origine il rapporto e il negozio giuridico.

Questa distinzione appare in tutta la sua evidenza quando si tratta del diritto di rappresentanza. Non si potrebbe neppure lontanamente pensare che la rappresentanza sia istituita per contentare un interesse singolo, o soddisfare un'ambizione personale, o per lasciare alla persona scelta la facoltà piena di agire o non agire, a seconda il suo proprio capriccio e il suo proprio tornaconto; la rappresentanza si manifesta in tutto e per tutto come un obbligo, si rivela cioè con tutta la speciale natura del diritto pubblico. La rappresentanza medioevale, per tutto quel complesso di condizioni dianzi descritte, riflette in modo abbastanza chiaro questo concetto, riproduce, non solo nel suo spirito, ma anche nel modo come è materialmente ordinata, questo carattere etico, questo vincolo obbligatorio in contrasto col carattere facoltativo di un diritto meramente privato. Il lato

debole e difettoso della rappresentanza medioevale non è certo nella determinazione del suo carattere etico che si può rinvenire, ma bisogna piuttosto rintracciarlo nella sua eccessiva specificazione, nella debole coesione degli aggregati maggiori, effetto inevitabile dell'individualismo del gruppo. Il suo carattere etico quando la si considera nella sola forma allora possibile e si tiene conto delle condizioni dell'epoca, non potrebbe essere più completo e più sviluppato. Abituati all'idea moderna della rappresentanza come un diritto popolare, che si può in certa guisa spezzare e dividere in tante parti quanti sono gl'individui, abituati al concetto di rappresentanza come un diritto facoltativo, il quale può essere o non essere usato e spesso può essere ritorto a scopo diverso, forse noi non riusciamo a realizzare mentalmente in tutta la loro pienezza quel complesso di vincoli molteplici, onde erano legate fra di loro le diverse parti del gruppo medieovale, per cui la rappresentanza, senza essere il diritto facoltativo di alcuno in particolare, dava invece origine a una quantità di obblighi per tutti: gli obblighi del rappresentante ad agire secondo l'interesse del gruppo che rappresenta, gli obblighi dei rappresentati a tenersi legati e compatti sotto un dato ordine di rappresentanti e in una data forma di rappresentanza.

Vi sono è vero, forme e diritti di rappresentanza conferiti a persone, come per esempio al feudatario della terra, solo per riguardo e in forza della sua condizione sociale o della sua funzione; in modo che essi diventano veri privilegi personali, si trasformano in un diritto facoltativo e si confondono col diritto privato, conformemente al quale si possono delegare o trasmettere. Ma in tali casi il diritto o il privilegio non erano veramente connessi con la persona, ma con l'ufficio, con la condizione, che era essa stessa il risultato di un insieme di diritti e di rapporti, con la proprietà, che era un insieme di cose e di persone, sulle quali l'individuo in parola esercitava anche un diritto di sovra-

nità. È la confusione fra sovranità e proprietà, avvenuta conforme al modo di ragionare di persone barbare e ignoranti, che non hanno ancor portato l'analisi nel diritto e non sanno ancor distinguere il dominio dalla supremazia politica, il diritto patrimoniale dal diritto pubblico, e per cui il proprietario sembra il naturale signore della terra e il suo naturale rappresentante, e per cui diventa a poco a poco anche il suo rappresentante formale ed effettivo.

L'individuo come tale allora sparisce. Ciò che veramente entra in considerazione sono i rapporti molteplici che legano il signore alle sue terre e ai suoi vassalli e dipendenti, e che si esplicano con una quantità di obblighi tanto dall'una parte che dall'altra, spesso non meno duri per il signore che per i suoi dipendenti. In seguito questo diritto di rappresentanza potrà acquistare il carattere di un vero privilegio personale, di una vera attribuzione facoltativa; ma non si può affermare che avesse fin da principio un tale carattere. Nel periodo in cui il feudalismo si costituisce, il privilegio non è ancora un vero e proprio privilegio, poichè esso compie o si suppone che compia una funzione sociale, una funzione di tutela e di difesa per tutto quel complesso di persone e di diritti che stanno dietro l'organo privilegiato. E questa funzione è generalmente adempiuta e sono sentiti e osservati gli obblighi che essa porta; un esempio bellissimo e classico lo vediamo nell'atto che costituisce la grande pietra miliare nello sviluppo della costituzione inglese. Nella Magna Carta i baroni non difendono ed assicurano i loro soli diritti, essi stipulano anche il riconoscimento dei diritti e le garanzie costituzionali per le altre classi del popolo, dimostrando così come operasse quella solidarietà morale che è base della rappresentanza del medio evo, malgrado un'organizzazione così imperfetta e rozza della società.

Il carattere etico di quel periodo nella storia della rappresentanza e il modo come esso ne modifica il concetto

giuridico restano abbastanza chiaramente indicati da queste considerazioni.

**17.** — Il carattere giuridico della rappresentanza medioevale viene infine determinato e modificato dalle funzioni dei rappresentanti. Il minimo grado di accentramento politico e lo stato imperfetto della specificazione funzionale non permettono di poter determinare con precisione le funzioni del rappresentante; quello che si può affermare con una certa sicurezza è che la funzione legislativa non era il suo còmpito principale, mentre il còmpito di consentire le imposte era uno dei còmpiti più frequentemente esercitato. Anche nel medio evo la funzione legislativa era in gran parte diffusa per tutto lo stato o almeno distribuita fra i suoi varî elementi; e se non da tutti i cittadini, era spessissimo esercitata dai diversi gruppi e nuclei elementari di vita politica. Sicchè non sarebbe stata possibile la formazione di organi espressamente ed esclusivamente addetti alla funzione legislativa; nè sarebbe stato possibile, dato il frazionamento politico dell'epoca, di togliere ai gruppi le funzioni legislative che si erano assunte. Così vediamo in seno del comune ogni singola corporazione formulare e votare statuti per ordinare i suoi rapporti interni, la sua intima composizione, l'esercizio della propria arte; statuti, che non si possono paragonare agli statuti delle associazioni moderne o a dei semplici regolamenti di polizia, poichè spesso abbracciano e fondano tutto un sistema di diritto positivo, tutto un complesso ordinamento giuridico. quale potrebbe oggi essere appena formulato da un apposito organo legislativo. Troviamo infatti in quegli statuti numerose disposizioni che oggi entrerebbero a far parte del diritto civile, altre che costituiscono il codice penale della corporazione, altre che formano il suo diritto commerciale, ed altre così minute e vincolanti la libertà dell'individuo, che un legislatore moderno non oserebbe più, nè accettare, nè proporre.

Un'altra parte del diritto era poi costituito dalla consuetudine, la quale operava lentamente in seno di ciascun gruppo e nei rapporti fra di essi; e a questa categoria apparteneva in gran parte il diritto feudale, che aveva allargato i vincoli della gerarchia politica, aveva anch'esso contribuito a frazionare gli elementi dello stato e ora rendeva alla sua volta impossibile un organo legislativo centrale attivo e permanente. Le diverse parti della gerarchia bastavano a se stesse, avevano la loro propria giurisdizione, la loro propria amministrazione, i loro propri organi giudiziari, il loro proprio diritto, e occorrendo potevano anche avere i loro propri organi legislativi.

Il diritto comune poi, o era un semplice diritto consuetudinario, svoltosi spontaneamente per l'azione e la fusione di elementi diversi, per lo più di indole teutonica, o era il diritto romano più o meno modificato da elementi teutonici o dalle posteriori scuole di diritto; o era anche il diritto canonico; ciò s'intende, a seconda dei varî paesi e delle vicende politiche e sociali, cui furono sottoposte.

Tutto questo dimostra che, non solo non era possibile una precisa specificazione della funzione legislativa, ma che neppure si poteva sentire il bisogno di un organo che esercitasse quella funzione dal momento che altri organi ed altri elementi s'incaricavano di esercitarla.

D'altra parte si comprende perchè il còmpito di votare i sussidi tendesse a diventare il còmpito principale della rappresentanza: i diversi nuclei di vita politica, che si consideravano come indipèndenti e mezzo sovrani, non avrebbero potuto sopportare che il contributo delle loro sostanze venisse loro tolto senza il loro consenso. Il concetto di comunanza politica, il sentimento di solidarietà non erano così potenti, fuori i confini del gruppo, da permettere di guardare lo stato come una *universitas juris,* come un ente collettivo a cui si dovessero subordinare i diritti e gl'interessi dei singoli; e lo stato era invece un insieme di parti

più o meno distinte, il pubblico interesse era semplicemente una somma (non una combinazione organica) degli interessi propri di ciascuna, e poteva sembrare naturale che non si potesse disporre delle loro sostanze senza il loro espresso consentimento. Come con le mutate condizioni si siano trasformate le idee a questo proposito, si può facilmente vedere quando si pensa che questa funzione, diciamo così finanziaria, è quasi passata in seconda linea nei nostri moderni parlamenti e gl'incitamenti alle nuove spese e alle nuove imposte non vengono più dall'esecutivo, ma da quegli elementi appunto che dovrebbero gelosamente raffrenarne l'aumento. Questa mancanza di precisione e di determinatezza nelle funzioni del rappresentante conferiva alle sue attribuzioni un carattere vario ed elastico, sicchè se ne sarebbero potuti restringere o accrescere indefinitamente i confini: il rappresentante poteva essere scelto espressamente per trattare un semplice negozio o per agire come un semplice *nuncius,* una lettera parlata; poteva essere scelto per adempiere una serie complessa di còmpiti; o poteva essere, in forza della sua stessa condizione, in forza del suo stesso ufficio, considerato quale il naturale rappresentante del gruppo a cui apparteneva o di cui era alla testa, come il vescovo per i suoi diocesani o per il suo clero, il rettore o il priore per la sua arte.

Tale carattere avvicinava di più la rappresentanza medioevale, da una parte al mandato giuridico, dall'altra alle funzioni di agente diplomatico. Al mandato giuridico, perchè rendeva sempre più necessaria la determinazione *dei confini* nell'attribuzione da conferire al mandatario, determinazione che avrebbe dovuto esser fatta caso per caso dal momento che non poteva esser fatta una volta per sempre. La rappresentanza insomma non si sarebbe più potuta concepire che sulla base di un mandato tacito o espresso. Tale carattere poi avvicinava di più la rappresentanza alle funzioni di agente diplomatico, sia perchè presupponeva

una *istruzione* assai simile a quella che si suole generalmente impartire o consegnare scritta a quegli agenti; sia perchè il rappresentante poteva adempiere quasi tutte le funzioni dell'agente, a cominciare da quella semplicissima di andare a complimentare il sovrano, e a finire a quella importantissima di stipulare un patto con esso per istituire dei privilegi a favore del gruppo, o per garantirne l'esercizio.

**18.** — Il quadro che abbiamo finora cercato di delineare a grandi tratti, si riferisce alle generali condizioni dell'epoca e non tien conto di una infinita quantità di varianti e di fenomeni accidentali e locali, che certo non modificano lo spirito dell'epoca e non infirmano le conclusioni, cui siamo giunti. Tutto ciò è una formazione spontanea e quasi incosciente di quella società, la quale non è ancora arrivata alla piena coscienza del suo essere, alla cognizione riflessa dei fenomeni che in essa si svolgono, tanto da enunciarli per mezzo di teorie e di principî, da raccoglierli sotto le larghe generalizzazioni che costituiscono la scienza. Quindi le teorie di Tommaso d'Aquino, di Egidio Colonna, di Dante, di Marsilio da Padova non ci danno la descrizione di questo concetto della rappresentanza medioevale e neppure si può dire che accennino ad essa in qualche modo. Sotto l'influenza di reminiscenze classiche o sotto l'impressione del movimento democratico, quale si annunziava nei comuni, per quel tanto che poteva esser democratico in una società frazionata dal privilegio e dalle autonomie di gruppo, quegli scrittori si preoccupavano principalmente a difendere i diritti del principe, o quelli del papa, o quelli del comune, e a questa preoccupazione sacrificavano lo studio obbiettivo delle condizioni del loro tempo. L'indirizzo filosofico dell'epoca non concedeva poi un valore scientifico che al ragionamento *a priori*, alle formule deduttive, altre maniere di ragionamento non erano neppure concepibili e certo non erano generalmente accettate; il tuono del pensiero dominante nell'epoca era per la metafisica, quindi

vediamo quegli scrittori avvolgersi nel formalismo scolastico, nel giro delle formule e dei principî astratti, delle frasi generali, dei concetti vaghi, senza darci una descrizione chiara del diritto pubblico di quel periodo e delle istituzioni da cui veniva estrinsecato. Essi cercano armi, argomenti e sillogismi per sostenere la polemica e difendere la loro tesi, e la loro tesi è troppo circoscritta perchè possa riflettere, almeno indirettamente le condizioni complesse e multiformi della loro epoca.

Ecco, per esempio, le idee di San Tommaso circa il retto ordinamento dello stato: « Circa bonam ordinationem principum in aliqua civitate vel gente duo sunt attendenda; quorum unum est, ut omnes aliquam partem habeant in principatu; per hoc enim conservatur pax populi, et omnes talem ordinationem amant et custodiunt. Aliud est quod attenditur secundum speciem regiminis vel ordinationis principatuum, cuius cum sint diversæ species . . . . . præcipue tamen est unum regimen, in quo unus principatur secundum virtutem: et aristocratia, idest, potestas optimorum, in qua aliqui pauci principantur secundum virtutem. Unde optima ordinatio principum est in aliqua civitate, vel regno, in qua unus præficitur secundum virtutem, qui omnibus præsit et sub ipso sunt aliqui principantes secundum virtutem et tamen talis principatus ad omnes pertinet, tum quia ex omnibus eligi possunt, tum quia etiam ab omnibus eliguntur. Talis enim est optima politia bene commista ex regno, inquantum unus præsit, et aristocratia inquantum multi principantur secundum virtutem et ex democratia, idest potestate populi inquantum ex popolaribus possunt eligi principes, et ad populum pertinet electio principum » (1). Ricorre poi all' esempio del popolo ebraico, per mostrare come presso di questo il principio monarchico fosse armonicamente con-

(1) *Prima secundæ,* quæstio CV, art. 1.

temperato con gli altri elementi. San Tommaso insomma, volendo proporre un'ottima forma di governo, non sa uscire dal concetto classico della forma mista come era stata proposta da Aristotele ed accettata o discussa da Polibio, Cicerone, Tacito ed altri scrittori dell'antichità. Egli non vede tutto quel vario e fecondo movimento di gruppi politici, di classi, di corporazioni, che gli si agitano intorno; non vede lo stato medioevale, che come un fascio di elementi eterogenei in vario modo legati e disgiunti, presenta l'esempio più complesso di governo misto, quale la classica e simmetrica teoria di Aristotele non avrebbe lasciato neppure supporre; egli invece ricorre al popolo ebraico quando ha bisogno del sussidio degli esempi.

Egli pare abbia una vaga idea della rappresentanza quando dice che « condere legem vel pertinet ad totam moltitudinem, vel pertinet ad personam publicam, quae totius moltitudinis curam habet » [1]. Ma quanta vaghezza in queste frasi, e quanti dubbi, quante domande si affollano alla mente, non appena si leggono! Che può significare la moltitudine in una società così frazionata nei suoi elementi e nelle sue parti, in cui tutti si organizzano in gruppi, gl'individui, le famiglie, i bisogni e gl'interessi? Si vuol parlare del *demos* ateniese, del *popolo* romano o della frazionata e proteiforme *cittadinanza* dei comuni? Ma come deve intervenire la moltitudine a far le leggi, e che cosa bisogna intendere per coloro che fanno le veci della moltitudine ed hanno cura di essa? In che modo devono essere scelti e con quali vincoli legati alla moltitudine? Il concetto giuridico della rappresentanza e in genere l'organizzazione politica di quella società, non viene fuori da queste frasi e da queste affermazioni generali.

L'istessa indeterminatezza riscontriamo in un altro dei più notevoli scrittori dell'epoca, il giureconsulto Marsilio da

(1) *Prima secundæ*, quæstio XC, art. 3.

Padova, difensore di Lodovico di Baviera. Il suo libro *Defensor pacis* è pieno di riminiscenze aristoteliche, se pure non si vuol considerare addirittura come una specie di riassunto e di commento della politica di Aristotele. Anche egli riconosce nel popolo la manifestazione più solenne e più importante del diritto sovrano, quello di far le leggi a un dipresso nel modo medesimo come era stato ammesso da San Tommaso, solo che al concetto meno organico di *moltitudine* egli sostituisce quello più organico di *cives:* « legislatorem umanum, solam civium universitatem esse, aut valentiorem illius partem » [1]. Egli dimostra questo principio, secondo la verità e secondo Aristotele, (autorità quasi di egual peso per lui), dicendo « che la legge sarà più conforme al vero ed all'utile quando emana dalla intelligenza e dal sentimento di tutto il popolo, anche perchè — nemo sibi scienter nocet aut vult injustum — » [2]. La comunanza è meglio atta a giudicare fino a che punto una norma può esser favorevole all'interesse di uno o di tutti; e la legge sarà meglio osservata quando verrà consentita da tutti. Lo stato non sarebbe più un'associazione di uomini liberi se alcuni, di proprio arbitrio e di loro propria autorità, facessero delle leggi per tutti i cittadini, perchè essi diventerebbero allora i despoti e la libertà degli altri sarebbe disconosciuta.

Nè altra può esser la conclusione se ci volgiamo a considerare il fine della civile convivenza: « convenerunt enim omnes ad civilem communicationem propter commodum et vitae sufficientiam conseguendam, et opposita declinandum »; ma per raggiungere questo scopo è necessario che tutti conoscano le regole, che possono riuscire utili o nocive a ciascuno, cioè conoscano le leggi, e queste siano ben fatte; il che si consegue quando vengano fatte da tutta la comu-

---

[1] *Defensor pacis,* Conclusio VI.
[2] Part. I, c. XII.

nanza. Ma dopo l'enunciazione di questi principî, i quali non sono che i principî di Aristotele e dell'antichità classica, quell'autore non ci dice come dovranno essere applicati nella società e specie nella società del suo tempo; non ci dice come tutta la cittadinanza deve concorrere a far le leggi, se si deve tenere la procedura complessa e circospetta della democrazia fiorentina del suo tempo; se si deve accettare il sistema della convocazione degli stati, inaugurato in Francia poco tempo prima che uscisse il suo libro, se si deve imitare la prudenza dell'aristocrazia veneziana, se si devono preferire le tumultuose adunanze del *demos* ateniese o le più ordinate riunioni dei comizi romani. Il popolo deve intervenire direttamente o indirettamente, e come deve egli scegliere la parte migliore di sè, la *valentiorem illius partem?* Invano noi ci facciamo queste domande; l'organizzazione sociale e politica dell'epoca non si riflette nel libro di Marsilio da Padova, e tanto meno possiamo rinvenirvi il concetto medioevale della rappresentanza.

E veniamo, per citarne un altro, al *De Monarchia* di Dante. In Dante lo spirito del tempo si riflette con grande forza di rappresentazione e con grande potenza di colori e d'immagini. Oltre che profondo filosofo, egli è anche profondo artista, e la sua grande anima palpita con l'anima della sua epoca, e sente, intuisce e ritrae le condizioni, i bisogni, le aspirazioni di quella società; ma egli le lascia percepire come artista, non le descrive come scienziato. Quando fa della scienza, egli non si sottrae al tuono del pensiero allora dominante, ai metodi e alle tendenze filosofiche, che allora avvolgevano e incatenavano la mente dei pensatori. Il *De Monarchia* è uno di quei libri, non so se chiamare fortunati o sfortunati, nei quali ognuno ha creduto di leggere il suo pensiero o le sue teorie, o ha creduto di vedere quello che la sua mente gli veniva suggerendo; sicchè è stato ora innalzato, ora abbassato, per poi sorgere daccapo sotto una veste nuova. Balbo vi vede

*una strana alienazione di mente,* Carmignani vi vede un Dante *municipalizzatore dell' umanità,* Mancini vi vede « una teoria di *Diritto pubblico esterno,* un sistema di relazioni internazionali, il disegno di una costituzione mondiale degli stati e una specie di confederazione umanitaria di tutte le nazioni della terra » [1]; e via dicendo.

Il libro *De Monarchia* non è nulla di tutto questo; esso è un libro scritto per difendere il grande principio che informa tutta la storia del medioevo, il principio del Sacro Romano Impero; e col quale quindi Dante si propone di provare: primo, se la monarchia « ad bene esse mundi necessaria sit; secundo, an romanus populus de jure monarchiae officium sibi asciverit; et tertio, an auctoritas monarchae dependent a Deo immediate, vel ab alio Dei ministro seu vicario » [2]. E sotto questo aspetto il libro riflette quindi lo spirito e le condizioni dell' epoca; esso le riflette egualmente quando determina il modo come i varî elementi politici si devono comporre e subordinare all'unità dell' impero: « . . . . humanum genus potest regi per unum supremum principem, qui est monarcha. Propter quod advertendum sane, quod cum dicitur, humanum genus potest regi per unum supremum principem, non sic intelligendum est, ut minimo judicia cujuscumpue municipii ab illo uno immediate prodire possint: cum et leges municipales quandaque deficiant, et opus habeant directione . . . . Habent namque nationes, regna et civitates, inter se proprietates, quas legibus differentibus regulari oportet. Est enim lex regula directiva vitae. Aliter quippe regulari oportet Scythas, qui extra septimum clima viventes et magnam dierum et noctium inaequalitatem patientes, intolerabili quasi algore

---

(1) Balbo, *Vita di Dante;* Carmignani, *Storia della filosofia del diritto,* vol II; Mancini, *Vocazione del nostro secolo per la riforma e la codificazione del Diritto delle genti;* Pierantoni, *Storia del diritto internazionale,* Napoli 1876, p. 7.

(2) *De Monarchia,* I, 1.

frigoris premuntur; et aliter garamantas, qui sub aequinotiali habitantes, et adaequatam semper lucem diurnam noctis tenebris habentes, ob aestus aëris nimietatem vestimenti operiri non possunt. Sed sic intelligendum est, ut humanum genus secundum sua communia, quae omnibus competunt, ab eo regatur, et communi regula gubernatur ad pacem » (1).

Egli ritrae l'unità e la varietà delle sue parti, come si era manifestata nella sua epoca, l'unità dell'impero al di sopra di tutti gli elementi molteplici, che si agitano gli uni accanto agli altri, gli uni contro gli altri, semi-sovrani o sovrani di fatto se non di nome: le corporazioni, i comuni, i feudi, gli stati feudali, la gerarchia ecclesiastica. Egli cerca una teoria per spiegare e per ordinare un insieme di cose così bizzarro e la trova già bella e pronta nel concetto dell'impero, che può paragonarsi a una generalizzazione filosofica, che sta al di sopra delle idee particolari, come l'universale di fronte ai singoli, come la maggiore di un sillogismo di fronte agli altri termini, e trova anzi in questo paragone la sua giustificazione speculativa: « quam quidem regulam, sive legem, particolares principes ab eo (monarcha) recipere debent; tanquam intellectus praticus ad conclusionem operativam recepit majorem propositionem ab intellectu speculativo: et sub illa particularem, quae proprie sua est, assumit, et particulariter ad operationem concludit ». Ma qui la teoria abbandona il campo dei fatti per vagare fra le astrazioni filosofiche, onde essa non ci dice più oltre come si debbano combinare i membri di questo immane organismo, come debbon agire gli uni di fronte agli altri e di fronte al capo universale, quale sarà la loro rispettiva posizione giuridica, la loro sfera d'attività; e anche qui cerchiamo invano un concetto e una descrizione della rappre-

---

(1) I, 16.

sentanza, come si era spontaneamente costituita per le peculiari condizioni di quell'epoca.

**19.** — Questo concetto e questa descrizione dobbiamo invece ricercarli nelle istituzioni, nelle consuetudini sociali e politiche, nelle carte e negli statuti del tempo, negli avvenimenti storici che meglio mettono in rilievo i rapporti fra i poteri pubblici. Il modo, per esempio, come erano composti i *cahiers* dei rappresentanti degli *stati* nella monarchia francese e il modo come agivano e si comportavano questi rappresentanti, rivelano assai chiaramente il concetto della rappresentanza medioevale e confermano tutte le nostre precedenti affermazioni.

Il *cahier* era l'istruzione e come a dire il mandato del rappresentante, era la raccolta dei voti, delle doglianze, dei desiderì dei rappresentati, era la guida che il rappresentante doveva seguire e la designazione dei limiti entro cui si doveva e poteva svolgere giuridicamente la loro azione nelle assemblee degli stati, generali o provinciali. Alla redazione di questi *cahiers* concorreva, senza distinzione, ciascun cittadino nella classe a cui apparteneva, poichè il clero, la nobiltà e il terzo stato avevano ognuno i loro propri *cahiers*. Immediatamente dopo l'arrivo delle lettere del re che annunziavano la convocazione degli elettori, le autorità parrocchiali e municipali facevano pubblicare che, in un giorno determinato, delle cassette sarebbero state deposte nei luoghi d'elezione per ricevere le istruzioni, le osservazioni e le lagnanze, che a ciascun cittadino sarebbe piaciuto di deporvi per iscritto. Questi scritti raccolti e riuniti, costituivano i primi elementi dei *cahiers* dei comuni. Il giorno fissato per la riunione elettorale, tutti i cittadini venivano chiamati per nome e invitati a esporre liberamente i loro desiderì e le loro idee. Se vi erano molti assenti, la riunione si differiva all'ottavo giorno. Tutte le comunicazioni così raccolte, erano redatte e messe in ordine da uno o due deputati e costituivano nel loro insieme il *cahier* della parrocchia. Questo

veniva portato dal deputato scelto alla residenza del giudice o distretto *(baliaggio)*, dal quale la parrocchia dipendeva direttamente. Quivi i deputati delle parrocchie trovavano i membri del clero e della nobiltà, che procedevano parimenti alla redazione dei loro rispettivi *cahiers* e alla nomina del loro deputato. Gli eletti dalle parrocchie procedevano quindi all'elezione di un nuovo deputato, mentre tutti i singoli *cahiers* venivano fusi in uno solo per ciascun ordine. Questi tre *cahiers* venivano portati da tre deputati scelti per ciascun ordine ai grandi distretti, ove aveva luogo una seconda operazione analoga alla precedente, e dalla quale uscivano tre altri *cahiers* generali e tre deputati dei grandi distretti, che erano poi quelli che si rendevano agli stati generali a portarvi ognuno le proprie istruzioni e il proprio mandato, resultato definitivo di tutto quel processo di compilazione e di fusione e compendio di tutti i bisogni, di tutti i desideri e di tutte le idee dei suoi rappresentati. Questi *cahiers*, mentre indicavano la condotta che avrebbe dovuto seguire ogni singolo deputato in seno dell'assemblea, determinavano anche gli argomenti, sui quali l'assemblea doveva deliberare; infatti gli stati generali non potevano deliberare che sugli argomenti contenuti nelle istruzioni, e non dovevano occuparsi di altri argomenti. Per questo i *cahiers* furon giustamente definiti delle rimostranze da sostenere, delle istruzioni da adempiere e dei mandati imperativi, dai quali non era lecito allontanarsi. E che essi costituissero effettivamente per i rappresentanti dei mandati giuridici e non effettivamente degli obblighi morali, diversi esempi lo dimostrano. Nel 1350 i deputati della provincia di Normandia, non avendo nei loro *cahiers* la facoltà di accordare dei sussidi, dovettero ritornare presso i loro elettori per ottenerla. Nel 1381 gli stati risposero a Carlo VI che era stato loro imposto dai loro *cahiers* d'intendere, in fatto d'imposta, ciò che sarebbe stato loro proposto, senza niente conchiudere. I deputati che credettero di poter tra-

sgredire il loro mandato, furono sconfessati dai loro elettori e la resistenza di questi fu tale, che si dovette rinunziare a levare i sussidi consentiti senza mandato.

Anche nelle monarchie spagnuole troviamo nettamente spiccato questo carattere giuridico della rappresentanza; così i deputati presso le cortes di Castiglia « ricevevano dai loro elettori autorità di rappresentanza per quella sola convocazione e mandato definito, che deducevasi da istruzioni verbali e da un indirizzo al re, in cui si manifestavano i loro voti. Come la città di Toledo resistesse al tentativo di concentrare nel deputato potere illimitato, fanno prova le cortes di S. Giacomo di Gallizia del 1518, in cui D. Pedro de Laso deputato di Toledo presentò la memoria della sua municipalità, che si opponeva all'andata di Carlo in Germania. Alle insolenze regie il deputato di Toledo rispose allegando l'insufficienza dei suoi poteri e dichiarandosi semplice mandatario della comunità, che lo aveva eletto. Adducendo la stessa ragione, i deputati di Toledo nelle cortes di Valladolid del 1544 rifiutarono di votare un sussidio straordinario » [1].

D'altra parte poi vediamo come i monarchi cercassero di modificare questo carattere della rappresentanza, rendendo i deputati più indipendenti dai loro mandatari; il monarca avrebbe allora più facilmente e più proficuamente potuto ridurli alle sue mire. Così « il dispotismo di Carlo V e di Filippo II tentò d'impedire ogni comunicazione tra i deputati e i loro elettori, esigendo l'esibizione delle istruzioni ricevute e inibendo di riferire ai comuni le discussioni delle cortes ». Sul principio del XVII secolo ogni libertà era scomparsa; nelle lettere di convocazione alle cortes del 1632 e del 1638, *si ordina ai municipî di conferire ai loro deputati poteri assoluti* per votare su tutte le proposte, dichiarando, non si

---

[1] Rinaudo. — *Origini del governo rappresentativo.* Torino 1877, pag. 20.

ammetterebbe chi non presentasse tale procura [1]. Misura questa che per gli effetti sul concetto della rappresentanza può paragonarsi, sebbene in condizioni tanto diverse, all'atto con cui i rappresentanti francesi dell'89 si costituiscono in assemblea nazionale, buttando via i *cahiers* delle istruzioni. Sono entrambi dei fatti che preludono al moderno concetto della rappresentanza.

**Letteratura.** — HALLAM, *Middle-Ages;* BROUGHAM, *Filosofia politica;* ERSKINE-MAY, *Democrazia in Europa;* GUIZOT, *Origines du Gouvernement représentatif, Essais sur l'histoire de France, Histoire de la civilisation en France et en Europe;* MONTAIGU, *Histoire constitutionnelle de la France;* PICOT, *Histoire des Etatis Généraux en France;* BLOCK, *Dictionnaire de la Politique* parola *Cahier,* JANET (P.), *Histoire de la science politique,* t. I; BEAUVERGER, *Tableau historique des progrès de la philosophie politique;* RINAUDO, *Origini del governo rappresentativo, Le elezioni politiche nella repubblica fiorentina, Le elezioni alle congregazioni generali nei domini di Casa Savoia, Le elezioni politiche nella Repubblica di Venezia;* SCLOPIS, *Storia della legislazione italiana;* EMILIANI GIUDICI, *Storia politica dei municipi italiani;* BLUNTSCHLI, *Diritto pubblico universale,* vol. I, Trad. Trono, pag. 417.

## CAPITOLO IV.

### Trasformazione della rappresentanza, avviamento al concetto moderno.

**20.** — Il sistema di comporre i *cahiers* e di eleggere i rappresentanti, siccome venne descritto nel precedente capitolo, oltre che confermare i principî antecedentemente esposti, ci dimostra ancora una cosa, ci dimostra cioè come nelle grandi monarchie si era combinata l'autonomia del gruppo con le esigenze di un vasto aggregato, e ci presenta tutto un periodo di transizione, il passaggio dal fraziona-

---

[1] RINAUDO. — *Ibid.*

mento politico alle grandi composizioni politiche, il passaggio dagli aggregati politici elementari al grande stato unitario. Col progresso dello incivilimento e conseguentemente col crescente bisogno di forme sempre più compatte di cooperazione politica e sociale, prima o poi, questo passaggio doveva compiersi dovunque, seguendo più o meno da per tutto il medesimo processo fondamentale. Un elemento politico, che è l'elemento monarchico, a poco a poco predomina sopra tutti gli altri, e profittando degli attriti e delle lotte che si svolgono fra gli altri elementi, s'ingrandisce mano mano a loro spese. Esso si appoggia, ora al clero, ora alla nobiltà, ora ai comuni, volge l'elemento popolare contro l'elemento aristocratico, quando questo si mostra troppo forte e tracotante, volge l'elemento aristocratico contro il popolare, quando quello si mostra più obbediente e questo più minaccioso; e ciò senza partito preso, ma per la stessa forza delle circostanze e per opera delle stesse condizioni storiche dell'epoca. E per quante possano essere le differenze locali e accidentali nei diversi paesi, la conseguenza finale è questa da per tutto, il trionfo dell'elemento monarchico, largamente inteso, e la sua definitiva supremazia su tutti gli altri, sia che esso si annunzi come predominio di piccoli principati feudali, siccome in Germania, sia che si annunzi come signoria popolare, siccome in Italia, sia che assuma il carattere di grande monarchia unitaria con tendenze assolutiste, siccome in Francia e in Ispagna, o con tendenze liberali, come in Inghilterra.

L'elemento monarchico rappresenta una forza di coesione in mezzo agli elementi disparati, la forza centripeta destinata a vincere le resistenze, e fondere in un solo tutti quei diritti sovrani slegati e dispersi, e a segnare quindi nettamente i confini fra uno e un altro aggregato politico, fra uno e un altro stato. Per opera di questa forza i gruppi mano mano si avvicinano, perdono la loro autonomia, si fondono in aggregati più vasti, che sono i ceti medioevali.

le grandi classi sociali; e danno finalmente origine ai grandi *stati* o *bracci* del regno distinti in aristocrazia, in clero, in borghesia e anche in ceto dei contadini, in alcune parti. Fino a un certo punto gli *stati* sono di fronte alle grandi monarchie, ciò che i piccoli gruppi erano di fronte ai piccoli aggregati, essi sono aggregazioni organiche semi-indipendenti, privilegiate, più o meno compatte, a misura che i gruppi sono più o meno riusciti a fondersi nel loro seno. La denominazione che assumono di bracci o di stati accenna già al loro carattere di organi sociali e politici, aventi vita propria ed autonoma. Ma non sono più come il gruppo primitivo compatto e circoscritto moralmente e fisicamente, sono invece distribuiti sopra un vasto territorio gli uni accanto agli altri, sebbene senza frequenti comunicazioni fra le loro parti, perciò senza quella concordia di propositi ed armonia di atti, quale può esistere in seno di un piccolo gruppo. In ogni modo essi ora hanno acquistato personalità politica, mentre i piccoli gruppi, come singoli elementi, l'hanno a poco poco perduta, e la rappresentanza politica non appare più come rappresentanza di gruppi, ma come rappresentanza di stati. Rimane peraltro il suo fondamentale carattere giuridico dianzi descritto col suo necessario completamento etico, poichè le condizioni essenziali che lo determinano rimangono immutate.

**21.** — Ma non è indifferente per l'avvenire della rappresentanza e per le ulteriori trasformazioni cui sarà sottoposta, il modo come si compie la fusione dei gruppi negli stati e nei bracci e il grado di forza che potrà dispiegare l'elemento monarchico durante il movimento e il processo di fusione. Da questo punto di vista si annunzia una marcata differenza fra l'Inghilterra e i principali stati del continente, differenza che venne più volte descritta, ma di cui si tralasciò di determinare l'influenza sulle ulteriori trasformazioni del concetto di rappresentanza. In Inghilterra la monarchia unitaria venne definitivamente impiantata con

la conquista normanna; dopo una breve lotta con le popolazioni anglo-sassoni, il re divenne padrone assoluto di quella regione, si affermò in tutta la pienezza della sua supremazia, distribuì le terre ai fedeli e ai nobili, che lo avevano accompagnato nell'impresa e impiantò il sistema feudale, proclamandosene supremo signore e capo effettivo. La corona divenne strapotente, e da sè sola, con la quantità delle terre rimaste a sua disposizione, col fastigio del suo nome e la quantità delle sue risorse potè imporsi all'aristocrazia e alla borghesia nascente. Queste dovettero quindi coalizzarsi e iniziare una lunga lotta contro la corona per restringerne a poco a poco la potenza, limitarne le attribuzioni assolute e riguadagnare mano mano le perdute libertà. La coalizione degli elementi politici contro il monarca è una delle principali cause per cui la monarchia si trasforma da assoluta e feudale in rappresentativa e per cui la rappresentanza, sorta più tardi che negli stati europei del continente, si conserva per lungo volgere di secoli, sviluppandosi verso una forma sempre più liberale e moderna di ordinamento politico.

Ma ciò non è tutto. La fusione del gruppo medioevale non genera quivi confusione o disorganizzazione di parti; con la perdita della sua autonomia il gruppo non sparisce, gli aggregati organici non si dissolvono, all'individualismo del gruppo non succede l'individualismo dell'individuo, e la società non si scioglie in atomi. I gruppi perdono mano mano quella parte di autonomia che è incompatibile con l'esistenza di un aggregato più compatto, rinunziano allo loro parte di sovranità, non alla funzione sociale che compiono; cessano di esser centri semi-indipendenti di vita politica, ma continuano a sussistere come elementi politici, come centri amministrativi, che più o meno cooperano e concorrono alla vita dello stato e finiranno per esercitarvi una parte attivissima e importante. Così le *vestries*, le parrocchie si conservano fino ai nostri giorni

come organi di vita politica e sociale, malgrado le tante vicende storiche e malgrado le tendenze così pronunziate nell'epoca nostra verso l'accentramento e l'eguaglianza amministrativa e politica. Gli elementi politici e sociali si mostrano più energici, più vitali, più tenaci in Inghilterra, di modo che col fondarsi della monarchia e col predominio dell'assolutismo, non solo il gruppo non si scioglie nelle sue parti, ma dà luogo a forme di aggregazione sempre più vaste, quali si manifestano successivamente nei borghi, nelle contee, nelle associazioni, che sorgono a regolare le forme più svariate di attività, finalmente, nei partiti politici bene organizzati, che sono fra gli organi più importanti al retto funzionamento di un governo libero.

Le classi sociali, altre vaste aggregazioni di gruppi, non si mostrano esclusiviste, non sono chiuse e non godono privilegi senza funzioni corrispondenti, esse hanno tutte a lottare contro il comune avversario o contro il comune oppressore, e la comunanza di posizione fa nascere comunanza d'intenti e solidarietà di propositi. Perciò una quantità di vincoli sussistono e si sviluppano fra di esse, e mentre da una parte agevolano la cooperazione politica e rendono lo stato più organico e più compatto, dall'altra rendono più sicura la conquista della libertà politica, più coordinati e costanti gli sforzi per ottenerla.

Per opera di queste condizioni la rappresentanza inglese potrà svilupparsi in modo più graduale e progressivo verso una forma diversa e più adatta ai mutati bisogni dei tempi, senza perdere peraltro parecchie caratteristiche della rappresentanza medioevale. Le funzioni della rappresentanza si esplicano da principio per mezzo di patti, di accordi, di concessioni reciproche: il popolo, per mezzo dei suoi rappresentanti, concede dei sussidi alla corona a condizione di ottenere da essa altri vantaggi; e siccome la corona ha spesso bisogno di tali sussidi, la concessione di questi diventa la scusa e il mezzo per entrare a far parte del

governo e controllare la cosa pubblica. Il mandato, così circoscritto da principio, a poco a poco si estende e con l'estendersi, il suo carattere giuridico si trasforma. Siccome crescono le attribuzioni del rappresentante, così diventa mano mano impossibile di determinare e circoscrivere i limiti del suo mandato, che equivarrebbe ad impedirgli di cooperare attivamente alla vita pubblica, di portarvi il suo contributo personale, guidando fino a un certo punto la propria condotta secondo il proprio criterio e le esigenze molteplici e variabili del momento. D'altra parte i rappresentati, senza rinunziare al controllo indirettto sopra il rappresentante, sono costretti a limitare lentamente quello diretto, altre volte esercitato .per mezzo delle istruzioni; essi sentono come diventi sempre più impossibile per un rappresentante di agire in tutto e per tutto entro i limiti di una istruzione, mentre gli affari dello stato si complicano e si estendono. Così il mandato giuridico si trasforma nel mandato politico, il carattere per cui si avvicinava al diritto privato si modifica in un carattere giuridico di diritto pubblico, di indole più spiccatamente politica, mentre si sviluppa ancor meglio il suo carattere etico ed organico.

Da principio troviamo dei casi in cui i rappresentanti devono essere costretti a recarsi all'assemblea e incoraggiati con una paga giornaliera, sia perchè la rappresentanza venisse considerata come un còmpito oneroso, reso ancora molto più grave e difficile dalle difficoltà delle comunicazioni e dai pericoli della lontananza, sia che esso si considerasse come un mezzo escogitato e adoperato dalla corona esclusivamente per ottenere sussidi. Ma, a misura che cresce la sua importanza e si vede qual prezioso mezzo esso sia per combattere l'assolutismo monarchico, indurlo a delle concessioni e partecipare alla vita del governo, quel còmpito viene disimpegnato con crescente zelo ed energia e viene considerato come un dovere pubblico, cui è tenuto il cittadino amante del proprio paese, desideroso di difen-

dere gl'interessi proprî e quelli dei concittadini che lo designarono a rappresentarli. Crebbe in pari tempo il sentimento della propria responsabilità di fronte ai desiderî e ai bisogni dei rappresentati, e si sentì quanto fosse necessario e doveroso di tenersi costantemente in armonia con essi, di farsene il tutore e l'interprete.

Si costituiva intanto nella coscienza del popolo il concetto di questa nuova funzione, si cominciava a percepire lo sviluppo che avrebbe potuto assumere, lo scopo cui avrebbe potuto esser rivolta, mentre si risvegliava lo spirito pubblico, aumentava il sentimento di solidarietà fra le diverse parti dello stato, che rendeva più possibile e più illuminato il controllo morale sul rappresentante, quantunque fosse più difficile d'imporre delle norme determinate, delle regole precise alla sua politica attività. Al nesso giuridico si sostituisce in gran parte quello etico, alla forza del diritto la forza dell'opinione, e questa sostituzione può facilmente prodursi quando la rappresentanza conserva quel tipo specializzato ed organico che abbiamo descritto. In Inghilterra rimangono infatti come elementi distinti i borghi, le contee e alcuni corpi morali con diritto di rappresentanza, in guisa che ogni elemento ha la sua legittima parte al governo e può presentare nel suo interno quell'armonia di composizione e d'interessi, che rende la rappresentanza più facile e più sicura. Gl'interessi cittadini sono rappresentati dal borgo, gl'interessi campagnuoli dalle contee.

La città e la campagna costituiscono senza dubbio due tipi diversi di convivenza, con interessi proprî e proprie abitudini di vita e di rapporti sociali; esse esercitano delle speciali funzioni nella economia dello stato. Gli abitanti di una città o gli elementi di una regione campagnuola possono più facilmente intendersi fra di loro quando sono separati, anzi che quando sono confusi, e si possono raccogliere rispettivamente dietro il proprio rappresentante e far sentire tutto il peso dei proprî interessi e dei proprî bisogni, mentre

il rappresentante è meglio in grado di comprendere quei bisogni e di agire in conformità di essi. Il vincolo fra rappresentanti e rappresentati rimane forte, perchè è basato sopra qualche cosa di effettivo, è più duraturo, perchè si fonda sopra condizioni permanenti. La distribuzione dei collegi allora, per dirlo con una frase moderna, ha per base una organica distribuzione di vita sociale, per cui lo stato trova ad imperniarsi sulla effettiva organizzazione della convivenza.

**22.** — Anche la rappresentanza inglese conserva per molto tempo il carattere privilegiato della rappresentanza medioevale in genere; il diritto di rappresentanza è una condizione privilegiata, che alcuni godono, altri possono non godere, è una condizione inerente a un gruppo di popolazione, ma anche a una classe sociale o a una persona singola in forza di una concessione sovrana, ma in nessun paese il privilegio acquista un carattere meno odioso che in questo, perchè in nessun paese più che in questo esso si mostra più intimamente connesso e si conserva più a lungo in rapporto con una determinata funzione. Anche nelle forme in cui il privilegio di rappresentanza potrebbe apparire più ingiusto e meno sopportabile, cioè quando diventa la condizione privilegiata di una classe o di una persona, anche allora esso riveste sempre il carattere di attribuzione proporzionata all'ufficio che compiono quella classe e quella persona.

La rappresentanza è conferita a certe persone dell'aristocrazia e del clero, non più in forza della posizione privilegiata che occupano nella convivenza, ma in forza della funzione che possono esercitare ed esercitano nella economia dello stato. E ciò spontaneamente, senza idee preconcette e senza piano prestabilito. Non è un concetto *a priori* di eguaglianza che guida la distribuzione di quel diritto, ma, come in tutte le formazioni storiche, è lo spontaneo proporzionarsi della facoltà giuridica al genere di funzione,

dell' attribuzione al valore e all' importanza sociale e politica del cómpito, o in termini più generici, del rapporto giuridico al rapporto sociale.

Messa in tali termini la questione e considerata da questo punto di vista, si capisce che non si può veramente parlare di privilegio, almeno col significato assoluto e circoscritto che questa parola ha acquistato sul continente. Il privilegio implica necessariamente una disproporzione fra l' organo e la funzione, fra le attribuzioni e il cómpito, fra la forma di attività e le norme che la regolano, e qui di disproporzione non si può discorrere, poichè non si tratta che del riconoscimento giuridico di una condizione politica e sociale esistente; il dirittto potrebbe in questo caso essere qualcos' altro? Il diritto di rappresentanza in alcune classi è quindi piuttosto la norma regolatrice delle funzioni politiche da esse effettivamente esercitate, anzi che un privilegio vero e proprio; vi può essere l'apparenza del privilegio, anzi che la sua effettiva entità, come in molti altri casi vi può essere un' apparente eguaglianza di diritto e una effettiva entità di privilegio.

Finalmente le condizioni storiche dianzi descritte, unite all' indole del popolo inglese, valgono ad imprimere al concetto della rappresentanza certi caratteri, che sarebbe stato forse impossibile d' imitare altrove e che certo non furono imitati. Il diritto di rappresentanza riveste il carattere di concessione sovrana in modo assai più spiccato che non negli stati del continente; sia che essa si presenti come privilegio di persona, sia che si presenti come privilegio di corpo, essa è una franchigia che solo il sovrano può concedere. Si capisce facilmente come questo modo di concepire la rappresentanza avesse potuto acquistare il predominio: l'elemento monarchico era divenuto potentissimo in Inghilterra e aveva sopraffatto e aggiogato gli altri elementi politici ad una forma di governo unitario, da cui erano ancora molto lontani gli stati del continente. Ciò doveva far sorgere

spontanea l'idea che il monarca fosse il solo capo e padrone dello stato, la fonte degli onori, dei diritti e delle libertà. Era anzi questa un'idea così conforme alle reali condizioni di quel popolo e allo spirito di quel governo, che non solo incontrò allora l'accettazione universale, ma si conservò come una finzione giuridica nelle epoche posteriori, quando venne meno ad essa ogni fondamento reale. Il monarca perciò concedeva il diritto di rappresentanza, poichè era la fonte di ogni diritto e nessun diritto poteva esser perfetto senza una sua concessione, effettiva o presunta; o per meglio dire, nessuna condizione di fatto si sarebbe potuta trasformare in condizione giuridica senza un atto che dimostrasse l'assenso del sovrano o lo facesse presupporre.

Ma si falserebbe certo lo spirito della rappresentanza inglese qualora essa si considerasse come una concessione sovrana pura e semplice. Di fronte alla coscienza del popolo inglese essa era qualche cosa di più, era bensì una concessione sovrana, ma una concessione sovrana conforme alle antiche consuetudini e costituzioni anglo-sassoni. Essa non si fonda soltanto sulla mera volontà e sull'arbitrio del sovrano in forza del principio « id quod principi placuit legis habet vigorem », che aveva preso tanto piede ed esercitato tanta influenza sulle dottrine di diritto pubblico nel continente, essa ha una base più larga e più profonda, superiore alla stessa volontà sovrana, una base vetusta che si perde nell'antichità dei tempi e s'innesta sulle radici della tradizione. Questo secondo punto di vista acquista mano mano il sopravvento e finisce per predominare, di guisa che il diritto di rappresentanza, come parecchie altre istituzioni, riceve tutta la sua forza, non più dalla semplice concessione sovrana, ma dalla sua connessione con certe antiche leggi e consuetudini, che la conquista o un periodo di dispotismo avevano potuto per un certo tempo sopprimere o fare andare in disuso, ma che il popolo non aveva mai dimenticate e ora venivano messe in vigore da un atto sovrano.

Più il progresso del tempo allontanava quel popolo dall'epoca delle dinastie primitive, a cui quelle leggi e quelle consuetudini venivano attribuite, più si sbiadivano e si perdevano i ricordi circa le effettive condizioni di quel periodo, e più poteva diventar credibile un tal modo di ragionare e diventava facile di rigettare verso il passato e presentare come un bene già conseguìto le aspirazioni e i bisogni del presente, fornendo una stabile base alle nuove istituzioni e un autorevole fondamento alle nuove pretese. Questa tendenza di rivolgersi verso il passato e di vedere in esso qualcosa di più di ciò che esso è stato effettivamente ed ha effettivamente prodotto, è una tendenza organica della nostra mente, un fenomeno prodotto dalla nostra stessa conformazione psichica e dal sentimento della propria conservazione; noi siamo spontaneamente condotti a dipingerci il passato con i più splendidi colori della fantasia, con le più attraenti immagini della mente, sia perchè la memoria del male è assai più debole di quella del bene e presto si cancella, sia perchè la vivezza del male presente rinforza la memoria del bene passato; e una volta acquistata questa tendenza, la nostra coscienza la porta dovunque, anche in un passato che s'ignora in contrasto con un presente, di cui non si è soddisfatti. Onde non sarà difficile di trasportare verso un lontano passato tutti i nostri bisogni, i nostri desiderî, le nostre aspirazioni ed anche l'esistenza di consuetudini a noi care, che ci preme di conservare e di rendere ancor più rispettate col carattere della vetustà.

Questa tendenza, propria degl'individui bene organizzati ed equilibrati nello sviluppo delle loro qualità psichiche, si presenta per conseguenza anche presso i popoli che hanno salda organizzazione e potenza di sviluppo, e si presenta a preferenza presso il popolo inglese, la cui lenta evoluzione storica non fu interrotta da grandi cause perturbatrici e potè seguire spontaneo il suo corso; tanto più che quivi poteva trovare un qualche fondamento di verità in quel

periodo di libere e rozze istituzioni, che precede la conquista normanna. Il modo come veniva considerato il diritto di rappresentanza non era quindi che una conseguenza del modo come venivano considerate tutte le istituzioni in quel paese, come si difendevano i diritti pubblici e privati del popolo contro le usurpazioni della corona, come si difendevano e s'invocavano le nuove forme di libertà. Era un modo di pensare comune a quei giuristi e a quegli uomini di stato che i diritti e le libertà bisognava ricercarle nei tempi antichi, prima che la conquista le avesse menomate o distrutte, che perciò occorreva rivolgersi ad essi nel domandare il ritorno al dominio del diritto contro le usurpazioni della forza. E questo modo di ragionare è così insito nelle abitudini e nel carattere di quel popolo, che anche ai tempi nostri troviamo degli storici inglesi, noti per vasta erudizione e profondo senso storico, disposti ad affermare con tutta sicurezza e convinti di dimostrare con tutta evidenza, che lo sviluppo della costituzione inglese non sia che un ritorno in grande verso le antiche istituzioni delle prime comunità anglo-sassoni [1]. Tutte le riforme quindi, tutte le innovazioni nell'ordinamento politico di quel paese ebbero generalmente il carattere di un ritorno verso il passato, anzi che di un passo verso l'avvenire, furono un passo in addietro verso un tempo che si supponeva di conoscere, anzi che un movimento in avanti verso l'ignoto.

In forza di queste idee, di queste supposizioni e di queste presunzioni giuridiche, il diritto di rappresentanza acquista un carattere eminentemente storico; esso non apparisce e non può apparire come un diritto assoluto, insito negl'individui o in dati gruppi di popolazione, quale conseguenza di un principio razionale ed astratto, ma apparisce come un risultato storico, un prodotto di condizioni complesse, una conseguenza di fattori organici che agirono *in quel*

---

[1] Per es. il FREEMAN, *Growth of the english constitution.*

*dato modo* e in *quella data* convivenza politica. Esso è perciò un diritto relativo, intimamente connesso con quelle condizioni, insieme con le quali si sviluppa e si modifica, e non può generare delle pretese, che non abbiano in queste il loro primo fondamento. Prodotto della storia, si modifica con la storia e non secondo concetti aprioristici ed assoluti.

Ricapitolando adunque, vediamo come le speciali condizioni storiche, le quali accompagnano l'organizzazione della monarchia in quello stato e l'indole peculiare di quel popolo conferiscono al concetto di rappresentanza, da una parte il carattere di privilegio, di franchigia, di concessione sovrana e di un diritto connesso con un pubblico dovere; d'altra parte le conferiscono il carattere di una formazione storica, strettamente in rapporto con i bisogni e gl'interessi di quella società, in cui trova la sua origine, la sua ragione di essere, le cause delle successive sue modificazioni; mentre poi l'organico ordinamento degli elementi politici permette quella certa armonia di rapporti fra rappresentanti e rappresentati, che facilita e rende veramente proficuo il cómpito della rappresentanza, anche quando, per la maggior fusione e coesione degli elementi dello stato e la maggiore attività degli organi governativi, il mandato giuridico si trasforma nel mandato politico secondo il concetto moderno.

**23.** — Lo spettacolo che ci presentano gli stati del continente, specie quelli dell'occidente d'Europa (che in questo caso più c'interessano), è completamente l'opposto di quello or ora descritto. In questi stati l'elemento monarchico è debole fin da principio, perchè scosso dal frazionamento feudale, che succede all'impero carolingio; il potere del monarca non è maggiore di quello di un feudatario, i limiti della sua giurisdizione non sono più estesi di quelli del suo feudo. Il suo potere sugli altri feudatari, sui comuni, sul clero, sulle parti del territorio, che rilevano dalla sua autorità, è più nominale che effettivo, ed è generalmente

proporzionato alla forza, di cui il monarca può disporre per farlo valere. E siccome questa forza non è grande, i gruppi e gli elementi dello stato possono ancora per lungo tempo affermarsi in tutta la loro autonomia e conservare quasi incontestato il godimento dei rispettivi diritti sovrani e delle sovrane attribuzioni. Il modo stesso come veniva eletto il monarca in alcuni casi, le condizioni che accompagnavano la sua assunzione al trono in alcuni altri, la lentezza con cui il sistema ereditario soppiantava nella corona il sistema elettivo, sono fatti che attestano in modo abbastanza chiaro quale fosse la debolezza del monarca. L'antica formula di omaggio usata dai ceti di Aragona verso il re: « noi che valiamo quanto voi e che possiamo più di voi, vi eleviamo a nostro re, signore, con la condizione che assicuriate i nostri diritti; se no, no », dipinge al vivo questo stato di cose; e se non è autentica, è certo conforme allo spirito dei tempi.

La forza quindi, la supremazia del monarca non erano da temere, il dispotismo non era un pericolo, dal quale bisognava difendersi e contro il quale occorreva premunirsi; una diretta dipendenza da esso, il suo aiuto, il suo appoggio, la sua autorità potevano anzi riuscire utili per scuotere il giogo di tiranni locali, per sottrarsi alla dipendenza dei piccoli sovrani vicini, e appunto perchè vicini, più odiosi e più insopportabili. È stato più di una volta osservato, e l'osservazione è fondata sopra dati di esperienza e su principî di psicologia sociale, che per il popolo il tiranno lontano è preferibile al tiranno vicino, come in genere un padrone tanto meno è temibile e riesce tanto meno temuto, quanto più è lontano.

Questa osservazione riesce a preferenza applicabile a quell'epoca storica, in cui le forze sociali erano così disperse e le comunicazioni così difficili; allora la dipendenza dal monarca lontano doveva equivalere a una quasi assoluta indipendenza, col vantaggio, di poter sempre contare sopra

un protettore relativamente più forte, con maggiori mezzi a sua disposizione, circondato di maggiore autorità. Questo è certo una delle principali cause che spinge molti comuni e molti piccoli feudatari a cercare la diretta dipendenza dal monarca.

Nelle lotte poi che si svolgevano fra quei varî elementi, negli antagonismi numerosi fra le diverse parti dello stato, il monarca veniva invocato dai più deboli e dagli oppressi, come il rappresentante della giustizia, come il difensore del diritto, come il tutore della sicurezza; ma in effetto, perchè il suo soccorso riusciva utile, o perchè esso appariva come il naturale alleato dei sudditi oppressi contro i sudditi prepotenti. Non solo quindi il monarca non era temuto, ma il suo aiuto veniva spesso invocato; il nemico da temere o da combattere era per ogni gruppo o aggregato di gruppi, il gruppo più vicino e più potente. Il comune temeva il comune vicino o il feudatario dei dintorni; e anche in seno di ciascun gruppo: il vassallo temeva il vicino vassallo, la corporazione comunale più debole, temeva la più forte, le arti maggiori erano naturalmente in contrasto con le minori, il popolo minuto con la grassa borghesia, questa con la classe dei nobili, e gli odî politici e le ire di parti dividevano le città. Le gelosie, le inimicizie, le vendette, tutte le passioni insomma che si sviluppano negli aggregati ancora non ben fusi e che a preferenza dovevano svilupparsi in una società così frazionata, accrescevano questi reciproci timori, queste lotte, questi contrasti, rendendo più frequenti le occasioni d'intervento da parte del comune monarca e più frequenti i ricorsi spontanei alla sua autorità e al suo appoggio.

Per opera di questi contrasti e di questi interventi, per opera delle continue alleanze, che il monarca è messo in grado di stipulare, ora con questi, per combattere e indebolir quelli, ora con quelli per combattere e indebolir questi; riesce a poco a poco ad estendere la sua autorità, la sua

forza e la sua supremazia. E dove un monarca non esiste fin da principio, sarà una famiglia illustre, un feudatario più potente, un condottiero fortunato, un soldato di ventura, che giovandosi di tutte queste cause, spinto anzi dalla forza di esse, riuscirà a fondare un principato o una signoria sopra un certo numero di città o una certa estensione di territorio. A misura poi che aumenta l'autorità del monarca, cresce il dispotismo del suo governo, e questo dispotismo riesce poi a poco a poco a distruggere le singole autonomie, a sradicare lo spirito d'indipendenza e le tendenze disgregatrici, a togliere le antiche libertà, a collegare tutto sotto la sua più diretta dipendenza, facendosi il centro, il pernio, la personificazione dello stato e l'unico rappresentante di esso.

Questi sono fatti generalmente conosciuti e descritti, ma non sono ugualmente conosciute e apprezzate le conseguenze da essi prodotte sul concetto giuridico della rappresentanza. Per ben comprendere le trasformazioni che avvengono in questo concetto, bisogna notare che il moto accentratore del dispotismo non è accompagnato da un processo di fusione dei varî gruppi in aggregazioni organiche più vaste, come era potuto avvenire in Inghilterra. Le condizioni erano diverse, il monarca era debole e non vi era nessun comune oppressore che costringesse quelle disgregate forze a coalizzarsi, vincendo le gelosie, gli odî, i contrasti e le paure reciproche; quivi erano delle cause che agivano in senso contrario e tendevano a mantener sempre vivi quei contrasti e quelle lotte. Anzi il monarca, che profitta di esse, tende a tenerle vive, o almeno impedisce con la sua condotta una fusione di quei varî elementi, nel modo come si era compiuta in Inghilterra; essa gli sarebbe potuta riuscire fatale. Avviene quindi che gli elementi sociali, esauriti da queste lotte e da questi attriti, perdono mano mano ogni vigoria, diventano incapaci di nuove formazioni e si lasciano lentamente assorbire dall'elemento monarchico.

Nell'occidente dell'Europa inoltre le idee dello accentramento imperiale e il concetto latino dello stato avevano messo più profonde radici e dovevano certo esercitare un'azione più potente. Le razze latine avevano infatti elaborato il concetto di uno stato potente e centralizzatore, che mette tutti nelle mani del sommo imperante i diritti e le libertà dei cittadini, che tutti regola ed avvolge i rapporti sociali; e questo concetto dello stato a preferenza doveva conservarsi ed agire nei popoli di razza latina e in quelle nazionalità che più contenevano sangue latino e latino incivilimento. Operando sulla coscienza del popolo, influenzando le loro idee, i loro sentimenti politici, questo concetto doveva riuscire di prezioso sussidio all'assolutismo monarchico e preparare assai favorevolmente il terreno alla trasformazione cui abbiamo or ora accennato.

Per queste cause si compie nelle istituzioni rappresentative dell'occidente di Europa un processo di dissoluzione totalmente opposto al processo evolutivo della rappresentanza inglese. Questa si svolge mano mano, si costituisce e si consolida per la coalizione di tutte le classi, per il lento indebolirsi dell'assolutismo della monarchia, per le tradizioni storiche, per l'indole del popolo, che conserva sempre vivo il sentimento di libertà; sul continente invece le classi e i gruppi medioevali non riescono a coalizzarsi in modo permanente ed organico, il sentimento pubblico a poco a poco si spegne, si fanno più rare le occasioni, in cui si abbia bisogno della rappresentanza, perchè il monarca riesce a concentrare in sè tutti i pubblici servigi e dispone a piacimento della volontà dello stato; onde le istituzioni rappresentative lentamente si perdono e vanno in dimenticanza, e sotto il giogo della comune oppressione si spengono perfino le tradizioni delle antiche libertà.

Ma ciò non è tutto; sotto l'azione del dispotismo, quei gruppi e quegli aggregati organici, che avevano quasi formato tutta la storia del medio evo, che avevano presen-

tato, in mezzo a molteplici contrasti ed antagonismi, tanta fecondità di produzioni, tanta ricchezza di sviluppo, tanta potenza di vita politica, si scompongono a poco a poco nelle loro parti e si dissolvono; e dove rimangono ancora e si trascinano per lungo tempo, diventano delle forme cristallizzate, senza anima e senza vita, dei meccanismi senza importanza politica, siccome degli organi atrofizzati, che non compiono più la loro primitiva funzione, e sono incapaci di assumerne delle altre. Cessati questi centri organici di vita e di forza, nulla resiste più all'assolutismo invadente, e le condizioni si parificano nella comune servitù, gl'individui rimangono eguali gli uni agli altri di fronte al comune sovrano.

Ciò che infatti crea la differenza sociale degl'individui e dà origine alla loro diversa importanza nella convivenza, non è tanto il loro valore personale, la loro personale capacità, o almeno non è quella capacità in sè e per sè presa, ma sono i rapporti molteplici fra individui, cui quella capacità ha dato origine e le forme svariate, che assumono questi rapporti. L'individuo nella società vale principalmente per la sua posizione sociale, per la parte cioè che esso ha nell'ingranaggio sociale, per la funzione che gli viene assegnata nel complicato intreccio di persone e di rapporti, in cui egli vive. Il valore personale, in tanto acquista il carattere di valore sociale, in tanto si trasforma in importanza obbiettiva, in quanto riesce a tradursi in *posizione sociale* e a mettersi in connessione con un dato complesso di persone e di rapporti. Questa osservazione acquista maggiore importanza e trova maggiore applicazione allorchè si tratta in ispecie di funzioni politiche e quindi di differenze nell'azione politica delle persone. L'azione politica e quindi la politica funzione, non può essere azione e funzione individuale; essa si concepisce e si dispiega sempre di fronte e in rapporto alle masse, a un insieme cioè di persone e di rapporti; e più questo insieme è grande e complesso e

più acquista importanza la funzione politica e più naturalmente crescono le differenze degl'individui che si trovano in connessione con essa.

Quando invece l'individuo viene isolato da questo complesso di persone e di rapporti, anzi quando questo complesso si scioglie e si distrugge, non rimangono più differenze notevoli di persone e di gruppi, rimane una eguaglianza disorganica d'individui e di condizioni politiche e sociali. È questo il fenomeno che l'assolutismo lentamente produce in diversi stati, per modo che, quando verrà in seguito a formularsi e a diffondersi la teoria dell'eguaglianza, essa troverà in quegli stati delle condizioni assai propizie, sarà trovata conforme alla natura delle cose e verrà abbracciata con entusiasmo; saranno anzi quelle stesse condizioni che contribuiranno alla proclamazione di essa. L'individuo sciolto da tutti i suoi vincoli sociali, si può più facilmente considerare come eguale a un altro individuo; quando esso è invece legato in forme organiche di associazione, la supposizione diventa sempre più difficile, o almeno, non trovando nella realtà obbiettiva delle cose alcun fondamento, apparirà meno sostenibile.

**24.** — Con lo sviluppo dell'eguaglianza, e di pari passo con essa, procede in genere lo sviluppo dell'individualismo. Quando le condizioni diventano eguali per tutti, quando l'individuo è abbandonato a se stesso, alle sole sue forze individuali e sciolto da quei vincoli che facevano percepire le differenze e in pari tempo rendevano necessaria la mutua dipendenza e la subordinazione degli uni agli altri, quando vengono meno quei rapporti che facevano sorgere ed alimentavano lo spirito di solidarietà; l'individuo è insensibilmente portato a far sè principio e fine delle sue proprie azioni, a guardare esclusivamente il suo individuale interesse, a difendere soltanto il suo utile immediato, o quello che egli crede il suo immediato vantaggio.

Si sa che i sentimenti fondamentali dell'individuo sono

d'indole egoistica, nè potrebbero essere diversi, dappoichè si connettono col sentimento della propria conservazione, che è un sentimento egoistico per eccellenza. Un sentimento di tanta importanza, effetto e causa della stessa esistenza individuale, a cui ne viene in pari tempo affidata la conservazione, non può non dominare sopra tutti gli altri fatti della coscienza. Si sa parimenti che la vita in comune, la vita sociale, sviluppa ed educa nell'individuo i sentimenti altruistici, muove e stimola gl'istinti socievoli, fa nascere una quantità di bisogni e di aspirazioni che non possono essere accontentati se non nella convivenza, e rende questa sempre più necessaria e più conforme ai desiderî di esso. Sicchè gl'istinti socievoli, se non creati, sono mano mano promossi dalla vita in comune e arrivano, per opera della convivenza, a tale altezza di sviluppo, da contrabilanciare gl'istinti e i sentimenti egoistici e far sorgere quella comunanza di desiderî e di tendenze, quello spirito di solidarietà, che fa della convivenza un organico aggregato di parti.

Ma forse non si conosce con pari certezza o non si osserva con sufficiente attenzione il fatto che questi risultati sono specialmente promossi e conseguìti per opera dei gruppi, dei piccoli aggregati, anzi che della grande convivenza in genere; poichè è nel gruppo che l'individuo svolge e vive la vita di tutti i giorni, è nel gruppo che egli intreccia una quantità infinita e varia di rapporti socievoli, è nel gruppo che sorgono e si risolvono gli antagonismi e gli attriti con gl'individui, che nascono e si sviluppano i vincoli più duraturi, che l'individuo a poco alla volta è condotto a cedere, per così dire, a perdere una parte della sua individualità, a benefizio di altre individualità, è spinto a domare e a reprimere i suoi istinti egoistici, e più sente sorgere il bisogno e più trova soddisfatto il desiderio della vita sociale. Dove invece mancano i piccoli organismi, e gl'individui si trovano di fronte al grande aggregato e di fronte allo stato, sciolti da tutti i vincoli sociali costituiti

dai piccoli organismi, essi non vedono più che attività individuali in lotta fra di loro e non si preoccupano che della propria conservazione e del modo come trovare la propria nicchia e il porto di rifugio nella tempesta dell'esistenza. I sentimenti egoistici prendono il sopravvento, la società si scioglie nei suoi atomi.

Da ciò deriva che più l'aggregato umano è vasto, più è necessaria alla coesione delle parti l'esistenza di minori aggregati, di formazioni sociali intermedie fra l'individuo e la grande convivenza. Il concetto organico della società sarebbe falso e incompleto quando non si pensasse che, pari ad ogni organismo, essa non è semplicemente composta di cellule, ma di aggregati maggiori e minori, di cellule di varie forme, che danno origine a tessuti, ad organi, ad apparati organici.

Premesse queste generali considerazioni, siamo in grado di comprendere che l'assolutismo, distruggendo e comprimendo invece di disciplinare e di ordinare, tutti quei centri di vita autonoma, tutti quei gruppi organici di persone, d'interessi, di vita sociale e politica esistenti in seno dello stato, eguagliando le condizioni, accentrando in un solo capo, o in pochi organi soltanto, la vita di tutto l'organismo politico, preparava mano mano il trionfo dell'individualismo, non dell'individualismo sano ed organico, per cui l'autonomia dell'individuo come ente sociale è meglio assicurata in seno del gruppo; ma di quell'individualismo anormale e disorganico, per cui non rimangono più nella convivenza che conflitti di bisogni e d'interessi meramente egoistici.

**25.** — Con questo sviluppo crescente dell'eguaglianza sociale e politica e dell'individualismo egoistico, il concetto giuridico della rappresentanza doveva man mano subire una radicale trasformazione. Dove i piccoli organismi si dissolvono e si spezzano i rapporti organici fra le loro parti, dove cessa l'armonia degl'interessi, la corrispondenza

delle opinioni e dei sentimenti, diventa meno chiara l'idea, meno possibile il fatto che un gruppo di persone possa esser rappresentato di fronte a un altro gruppo di persone e specialmente di fronte allo stato, come un tutto solo, come un organo speciale della vita politica; diventa inapplicabile una rappresentanza basata sulla comunità d'interessi e di aspirazioni. Quando queste condizioni si producono, possono venir fuori dei concetti della rappresentanza totalmente opposti a quello medioevale, o generarsi degli errori, difficili a correggere, perchè trovano sempre una certa base nella realtà delle cose e si trascinano quindi per lunghi periodi di tempo nella storia. Così può sorgere l'idea che il rappresentante non debba rappresentare se non le *singole* persone onde fu eletto, oppure la sola volontà di queste singole persone; e allora si rende possibile e può trovar seguaci una dottrina come quella del Rousseau, secondo la quale la rappresentanza non avrebbe più ragione di essere, nè potrebbe essere giuridicamente difesa. « La sovranità, egli scriveva, non può esser rappresentata, perchè non può essere alienata; essa consiste nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta; o ella è la stessa, o è un'altra, non vi è via di mezzo » [1].

E veramente in una società inorganica e individualistica, allorchè tutti gli elementi sociali si scompongono nei loro atomi, è assai difficile di concepire, non diciamo giustificare, la rappresentanza politica: ogni individuo, considerandosi come di egual valore di fronte a tutti gli altri individui, pretenderà il diritto di veder rappresentati i suoi bisogni e le sue idee, come quelli di tutti gli altri, non essendovi ragione perchè si debba dar la preferenza a questi o a quelli; e rappresentare i bisogni di tutti i singoli individui, tanto vale che togliere di mezzo la rappresentanza e lasciare che ogni individuo rappresenti se stesso. Ma non è tutto; in

---

[1] Contrat. soc. 4, III, c. 15.

una tale società tutto ciò che vi può essere di permanente, di stabile, di obbiettivo nelle condizioni degl'individui, si può facilmente perdere di vista, e rimaner visibile soltanto e impressionare le menti la parte subbiettiva e mobile nell'esistenza di essi, la loro volontà, il loro arbitrio, il loro capriccio. Si considererà che ogni individuo deve avere una volontà autonoma, irreducibile, eguale a quella degli altri individui, alla quale non potrà nulla concedere e dalla quale non potrà nulla ricevere senza circoscrivere e diminuire il suo essere. Il fenomeno della comunanza non sarà più concepito come un insieme di tendenze, di desiderî, di bisogni, l'insieme delle azioni, che le persone umane reciprocamente esercitano le une sulle altre e che in tanti modi si congiungono e si combinano; la comune determinazione non sarà più intesa come l'ultima conseguenza di tutto un processo di modificazioni psicologiche, per cui tanti diversi modi di vedere, di sentire lentamente si armonizzano, per cui tanti elementi psichici, influenzandosi gli uni con gli altri, rimangono definitivamente modificati secondo una comune maniera.

Queste concezioni non sono più allora possibili, nè potranno sembrare conformi alle obbiettive condizioni dei fatti; perchè il fenomeno della comunanza e della comune determinazione di tutto un complesso d'individui, si concepirà come un semplice e momentaneo aggruppamento di volontà individuali, un certo numero di volontà singole e di egual valore aggiunte le une alle altre. La volontà generale di Rousseau non è che un prodotto meccanico di questo genere. Si capisce che una volontà generale così concepita non può essere rappresentata in veruna maniera. Come rappresentare un insieme di numeri, che hanno tutti l'istesso valore e in pari tempo una distinta individualità, se non per mezzo della somma di questi numeri? Ma la somma non è che l'insieme di quelle unità.

Certo che questi concetti non sorgono da per tutto, non

si presentano da per tutto con la medesima chiarezza, nè prendono piede da per tutto, ma tendono a costituire il tono dominante nel pensiero politico, e si presentano o agiscono in confuso quando non vengono fuori con tale chiarezza, e in tutti i modi turbano o arrestano il processo evolutivo della rappresentanza dal concetto medioevale al concetto moderno. In Francia, per esempio, dove queste cause agirono con maggiore violenza e con maggiore continuità, assistiamo a questo doppio ordine di fenomeni: nella pratica, la rappresentanza diventa mano mano più rara, perde la sua importanza, finchè cessa completamente di esercitarsi; nella teoria, vengono a poco a poco fuori dei concetti, sorgono delle dottrine di politica e di diritto pubblico, le quali rendono sempre meno possibile un concetto organico della rappresentanza.

Infatti la rappresentanza, che da principio trovava in quel paese delle condizioni assai più favorevoli che in Inghilterra, non arriva mai ad organizzarsi e a costituirsi in modo definitivo, a determinare, a specificare i suoi diritti e le sue funzioni; essa manca di energia, di compattezza, di vitalità come l'organo di un organismo rachitico. I diversi gruppi rimangono per lungo tempo staccati, e quindi naturalmente scissi, deboli e impotenti di fronte all'assolutismo monarchico: gli stati sono a preferenza parziali e locali come se si trattasse di stati distinti e non di uno stato solo, e fino al 1427 esistono due rappresentanze principali, una per i paesi della lingua d'Oil, l'altra per quelli della lingua d'Oc. La fusione avviene lentamente e diventa completa proprio nel periodo in cui l'assolutismo del monarca si afferma in modo definitivo con delle disposizioni, che d'allora in poi dovevano rendere inutili e non più necessarie le riunioni degli stati. Carlo VII nel 1433 convoca ancora separatamente gli stati della lingua d'Oc a Lione, ma l'assemblea non potè riunirsi che a Vienna nel 1434, ove intervennero anche i rappresentanti della lingua d'Oil;

ma di lì a cinque anni hanno luogo i celebri stati generali d'Orleans, da cui data l'istituzione di un esercito permanente e la concessione definitiva di un sussidio permanente di lire 1,200,000, che poteva essere esatto dal re senza più consultare la nazione.

Dopo gli stati d'Orleans non esistono più rappresentanze speciali, col centralizzarsi della monarchia si sono anche centralizzati e fusi gli stati speciali negli stati generali, in guisa da costituire una sola rappresentanza; ma l'unione non forma in questo caso la loro forza, essi hanno perduto ogni potere, ogni energia di resistenza, ogni controllo sul governo, sono convocati ad arbitrio del monarca, il quale si assume il diritto di levare e accrescere i sussidi senza il loro consenso; onde la loro convocazione diventa sempre più rara ed eccezionale. Nello spazio di tre secoli non sono convocati più di otto volte, e vanno completamente in disuso sotto i tre ultimi regni, tanto da apparire all'epoca della rivoluzione, come una lontana reminiscenza storica, come un provvedimento straordinario, come una specie di panacea, di cui nessuno avrebbe saputo chiaramente determinare il carattere e le conseguenze.

È evidente che in tanta incertezza di ordinamenti e di sviluppo storico, le funzioni del rappresentante non si potessero determinare e specificare. Gli stati sono quasi esclusivamente convocati per votare sussidi, quantunque la ragione apparente potesse qualche volta essere diversa e quantunque il monarca, per ottenere più facilmente la concessione fingesse in più di una occasione di volerli associare alla direzione del governo. « Istruttivo è a tal riguardo il quadro di Stadler sugli stati convocati dal 1294 al 1363: otto volte per rispondere a domande di sussidi fondati sull'uso dei tempi feudali, trent'una per rispondere alle domande pure e semplici di sussidi in occasione delle guerre contro gl'inglesi; ma l'oggetto apparente di numerose convocazioni è, ora il progetto d'una crociata (tre volte), ora

la riforma delle leggi sulle monete (nove volte), ora l'interesse generale dello stato, ora, come nel 1315, la revisione degli atti di un regno » (¹).

Vi sono dei casi pertanto, in cui le rappresentanze degli stati, specialmente del terzo, tentano di stabilire una partecipazione più diretta alla vita del governo, ma questi tentativi, o peccano per eccesso, o mancano di costanza, o sono mal diretti ed organizzati, e in tutti i casi danno buon giuoco all'elemento monarchico, che rimane sempre vittorioso o ne approfitta per consolidarsi vie maggiormente. Tale fu, per esempio, il moto del 1357 capitanato da Stefano Marcel, che, giusta dice il Levasseur, avrebbe mutato i destini della Francia se si fosse stati più modesti nelle dimande, se la borghesia dei diversi comuni fosse stata meno isolata, se quella di Parigi non fosse stata trascinata a delle misure violente (²).

Un altro tentativo infruttuoso ebbe luogo nel 1412, allorchè il duca di Borgogna, uno dei principi che si disputavano a mano armata la guardia e il potere del re privo di sensi, divenne l'alleato della borghesia e il difensore degl'interessi popolari. La rivoluzione divenne sempre più demagogica sotto la condotta di Simone Caboche. Vi fu una presa della Bastiglia, vi furono arresti di nobili di ambo i sessi, e fu anche invaso il palazzo reale come nella rivoluzione del 1789. Finalmente nel 25 maggio del 1413 le risoluzioni dei riformatori furono redatte sotto forma di ordinanza, lette davanti al re e dichiarate obbligatorie e inviolabili. Quest'ordinanza peraltro, sebbene stabilisse un gran numero di regole per assicurare ai sudditi di tutte le classi una garanzia contro l'ingiustizia, l'abuso della forza

---

(¹) Rinaudo. — *Origini del governo rappresentativo.* Torino 1877, pagine 64 e 65.

(²) Levasseur. — *Histoire des classes ouvrières en France,* II, l. IV, ch. I.

e della legge, l'elezione degl'impieghi giudizirari, non stabiliva nulla di nuovo circa le funzioni della rappresentanza, la partecipazione del popolo e la prerogativa regia, ch'essa lasciava intatta. Inoltre, se vi furono delle persone capaci di comporre quell'ordinanza, non ve ne furono di capaci a metterla in esecuzione; e l'esecuzione rimase alle persone esaltate e turbolente, i beccai e i loro alleati, che con gli eccessi ne provocarono tosto l'abolizione (1).

Un altro principio di resistenza lo troviamo negli stati generali di Tours del 1484, nel cui *giornale* sono registrate le seguenti parole di un signor de la Roche, deputato della nobiltà di Borgogna: « Regnum dignitas est, non haereditas. Historiae praedicant, et id a maioribus accepi, initio domini rerum populi suffragio reges fuisse creatos, ecc. ». Questi stati attesero attivamente a riforme amministrative, giudiziarie ed ecclesiastiche e domandarono la convocazione degli stati ogni due anni, non sciogliendosi che quando ne ebbero la promessa. Ma per tutti i quattordici anni del regno di Carlo VIII non furono mai convocati, i sussidi furono levati per mezzo di ordinanze reali e ripartiti senza controllo, e gli stati rimasero sempre « un ricorso supremo nei tempi di crisi, non un'istituzione regolare e permanante » (2).

In seguito troviamo gli stati del 1560, in cui il terzo stato rappresenta, per adoperare le parole del Thierry, *un rôle personnel et éclatant.* « Il suo *cahier* delle rimostranze sorpassa per valore politico, per idee come per vastità, quelli della nobiltà e del clero: vi si trova un sentimento profondo della giustizia sociale e dell'interesse pubblico, il zelo per l'ordine, l'istinto delle riforme e la scienza pratica di tutte le materie di diritto e di amministrazione ». Ma di riforme costituzionali importanti, che potessero assicurare un avvenire alla rappresentanza, non vi è che la richiesta

(1) Thierry. — *Histoire du Tiers État*, ch. III.
(2) Rinaudo, op. cit., p. 77. — Thierry, op. cit., p. 145.

di convocare gli stati generali almeno una volta ogni cinque anni. Delle riforme di questo genere vengono invece proclamate in mezzo alle tempeste della guerra civile, dagli stati di Blois del 1576. Allora viene proposta la distinzione fra leggi del re e leggi del regno; le prime fatte dal principe solo, le seconde fatte dal principe con l'avviso degli stati; le prime quindi revocabili secondo la volontà del principe, le seconde invece immutabili senza il concorso degli stati. E accanto a questa, troviamo un'altra importante proposta, quella cioè di accordare a tutte le provincie del regno il diritto di tenere stati particolari. Ma come si andassero trasformando le opinioni circa la periodicità degli stati, ce lo dimostrano le richieste che essi fanno a tal proposito: quelli del 1484 volevano una convocazione ogni due anni, quelli del 1560 si contentano di una ogni cinque anni, e si contenterebbero di un termine anche minore, poichè il clero e la nobiltà chiedono quindici anni, il terzo stato pone un termine di dieci anni. Ad ogni modo siamo poco lontani dal regno di Enrico IV, periodo di grande consolidamento del potere monarchico, e dal 1614, quando gli stati dovevano essere convocati per la penultima volta.

A causa di questa evoluzione regressiva, di questa mancanza di sviluppo organico, si perdè a poco a poco nella vita del popolo l'abitudine degli stati generali, la coscienza del loro significato e della loro importanza, venne meno quella corrispondenza armonica di vedute fra le diverse parti dello stato, e la rappresentanza non si potè lentamente svolgere dal concetto medioevale al concetto moderno adattandosi alle nuove condizioni. Il risultato finale fu che nell'ultima e definitiva convocazione degli stati generali avvenuta nel 1789, i rappresentanti degli stati, per proclamarsi rappresentanti della nazione, dovettero mettere da parte o lacerare i loro *cahiers,* spezzando ad un tratto tutti i vincoli che li legavano al passato, tutti i rapporti che li congiungevano ai proprî distretti, rinunziando alla solida base della

tradizione e delle effettive condizioni del popolo e facendo un improvviso salto nel nuovo e nell'ignoto. Onde nacque la rappresentanza *nazionale*, senza che nel popolo si fossero prodotte le condizioni atte a renderla possibile ed applicabile, senza che al nuovo concetto giuridico fosse apparecchiato propizio l'ambiente sociale. E si potè allora assistere allo spettacolo di un'assemblea che governa, con una quantità di principî e di formule astratte, con un formalismo dottrinario di cui i vecchi tempi non avevano ancora fornito l'esempio, e governa, non più lo stato che essa era chiamata a governare, ma uno stato ideale siccome viene da essa immaginato; per cui si ebbe da una parte il *paese reale* (per adoperare una distinzione sorta appunto in quel paese), che vive, che soffre, che lotta per l'esistenza e per il progresso; e dall'altra parte il *paese legale*, che fabbrica ed accumula formule giuridiche, norme di governo, regolamenti, prescrizioni per un paese ipotetico o anche per tutti i popoli della terra, non supponendo neppur lontanamente che la differenza di vita sociale debba produrre differenza di ordinamento giuridico.

Tutto l'opposto appunto di quello che accade in Inghilterra, ove, come abbiamo veduto, la trasformazione si compie in modo graduale ed organico, e già fin dal 1264, nel regno di Enrico III, quando Simone di Montfort convocava da ciascuna contea due cavalieri « de legalioribus et discretioribus » di quella contea; e da ciascuna città o borgo, due cittadini o borghesi « de legalioribus et discretioribus et probioribus » fra di essi; diceva nello stesso atto di convocazione, che essi dovessero trattare, lavorare e consultare col re intorno agli affari più importanti del reame, e alcuni di questi affari erano specificatamente esposti nel preambolo. E i rappresentanti d'allora in poi trattarono sempre col re degli affari del reame e non semplicemente di quelli delle loro terre, e ne trattarono mano mano in modo più regolare e frequente, assumendo un còmpito proprio, sempre

più determinato e preciso, senza che venissero meno per questo i vincoli organici, i rapporti morali, onde erano legati con i loro mandanti. Sicchè quando poi si cominciò a costituire e a diffondere il principio che il rappresentante deve considerarsi come rappresentante della nazione e non del solo suo distretto, la trasformazione non fu improvvisa, poichè le condizioni sociali e politiche l'avevano già apparecchiata, e non fu intesa nel senso che gl'interessi dei collegi elettorali dovessero essere completamente trascurati a vantaggio di quelli della nazione, nè produsse la conseguenza che i rappresentanti della nazione finissero con non rappresentare più altro che le proprie idee, i proprî sentimenti e i proprî interessi.

**23.** — Che questo carattere assunto dalla rappresentanza in varî paesi del continente, dovesse, oltre che il suo carattere giuridico propriamente detto, modificare il concetto di essa come funzione politica, è un fatto che può esser facilmente indovinato e preveduto. Quando il vincolo di unione e di solidarietà vien meno fra rappresentante e rappresentato, viene anche meno in ciascuno di essi il sentimento del dovere e del còmpito che devono rispettivamente esercitare, nasce anzi il sentimento opposto di una indipendenza d'azione nell'uno e nell'altro. Una indipendenza per cui ognuno può essere abbandonato al suo proprio arbitrio e agire come gli pare e non tenere alcun conto del modo come agirà l'altro; una indipendenza, per cui certi atti si considerano a poco a poco siccome veri e propri diritti, il cui esercizio sia rimesso alla libera volontà di chi li possiede o a favore del quale si sviluppano. Il carattere allora di diritto pubblico siccome un pubblico dovere, siccome una funzione pubblica, carattere che sogliono rivestire tutti i diritti politici in uno stato organico, quel carattere si trasforma in un carattere opposto e per cui il diritto pubblico è considerato come una mera facoltà, rimessa all'arbitrio

di chi deve esercitarlo, venendo così meno quella tipica differenza fra il diritto pubblico e il privato.

Che questo sia l'indirizzo del diritto di rappresentanza seguìto nella più parte degli stati, è un fatto che salta agli occhi di tutti e non ha bisogno di essere dimostrato; le sue conseguenze si possono osservare ad ogni istante, se non sempre nelle teorie, certo sempre nella pratica della vita politica. Generalmente il popolo non ha la più lontana idea che lo accorrere alle urne per eleggere il proprio rappresentante, non è semplicemente una facoltà, alla quale si possa rinunziare ad arbitrio, ma è un diritto pubblico, cioè un pubblico dovere, dal quale nessuno dovrebbe credersi autorizzato a sottrarsi senza un legittimo impedimento. D'altra parte poi i rappresentanti non si fanno un'idea chiara del còmpito che grava su di essi e degl'obblighi cui sarebbero tenuti nell'adempimento della propria funzione. Ma questi fatti sono prodotti da ben altre cause ancora, le quali troveranno il loro posto nei capitoli seguenti.

In parecchi stati del continente poi, la rappresentanza di alcune classi, per opera di queste trasformazioni storiche, non poteva non assumere il carattere sempre più spiccato di privilegio. Scioltosi il gruppo feudale, venuto meno quel complesso organico di rapporti fra le sue varie parti, le persone che si trovavano a capo di questi gruppi non furono più in condizione, nè si occuparono più, di esercitare quelle funzioni di tutela, di difesa e di governo, che avevano una volta esercitate a benefizio di esso. Con l'accrescersi della potestà regia, queste funzioni vennero mano mano assorbite dalla corona, che le esercitò per mezzo della schiera numerosa dei suoi agenti; nuova gerarchia che si sostituiva all'antica; e naturalmente venivano meno nel popolo quei sentimenti di considerazione, di rispetto, di paura che il feudatario aveva ispirato, ed anche quei sentimenti di affetto e di fedeltà, che avevano altre volte spinto quello ad accogliersi spontaneo sotto la tutela di lui, e questi,

ad assumersene spontaneamente il còmpito. Dacchè il monarca era apparso come rappresentante della giustizia, come difensore dei diritti, come capo dell'amministrazione, il popolo corse a cercare la protezione del monarca e si sentì sotto la sua diretta dipendenza, mentre il vicino feudatario, tanto laico che ecclesiastico, cominciava ad apparire come ingiusto oppressore.

Questi contrasti si accentuano sempre più col trasformarsi della nobiltà feudale in nobiltà di corte, che abbandona i suoi feudi e le sue terre per andare a cercare i favori del monarca e per vivere fra le feste e gli ozi della capitale. Allora il privilegio si manifesta in tutto il suo carattere odioso di vero e proprio privilegio, di eccezione alle comuni regole del giusto, di un diritto singolare non più in armonia con gli obblighi della persona che lo esercita, di una posizione personale che non è più in rapporto all'ufficio ad essa altre volte connesso, di una disproporzione infine fra organo e funzione. E la partecipazione di quelle classi alla vita pubblica viene riguardata come una mera prerogativa di esse o delle singole persone che le compongono, e non come una attribuzione, una facoltà loro concessa in vista di un dovere corrispondente, in vista degl'interessi e delle persone, che essi sarebbero meglio in grado di rappresentare e che rappresentano effettivamente, in considerazione di quei gruppi che altre volte si muovevano dietro di esse.

Queste cause e questi effetti, al pari di quelli precedentemente esaminati, si accentuano a preferenza in Francia, dove acquistano proporzioni gravissime; considerazione questa che va attentamente rilevata e presa in esame, poichè il moderno concetto della rappresentanza sul continente è a preferenza determinato ed influenzato dalle teorie francesi e dallo spirito che si svolse nelle rivoluzioni, che tormentarono quello stato. Le classi privilegiate avevano colà cessato completamente di adempiere alle funzioni sociali e politiche, senza rinunziare a quei vantaggi che in altri

tempi avevano potuto sembrare come delle proporzionate ricompense. Il signore feudale infatti « non solo non dirigeva più l'amministrazione di tutti i piccoli affari locali, ma non la sorvegliava neppure. Tutti i funzionari della parrocchia erano sotto il governo o sotto il controllo del potere centrale . . . . . Inoltre non si vede quasi più il signore agire come il rappresentante del re nella parrocchia, come un intermediario fra esso e il popolo. Egli non è più la persona incaricata di applicare le leggi generali dello stato, di raccogliere le milizie, di levare le imposte, di pubblicare i comandi del principe e di distribuirne i soccorsi. Tutti questi doveri e questi diritti appartengono ad altri. Il signore non è più in realtà che un abitante, che le immunità e i privilegi separano e isolano da tutti gli altri » (1). Se si passa dalla parrocchia al cantone, si assiste da per tutto al medesimo spettacolo, la nobiltà non governa, non amministra più, esercita solo una funzione di lusso e di apparato, che costa infiniti sacrifizi, tormenti ed esazioni; tutto il contrario di quello che accadeva in Inghilterra, dove la nobiltà governava e amministrava, rendendo possibile quella forma di autogoverno locale, che il continente non seppe nè comprendere, nè imitare.

Mancando adunque ogni organica corrispondenza fra i vantaggi e gli obblighi, fra i privilegi e le funzioni, anche il diritto di rappresentanza e di partecipazione rimasto a queste classi doveva apparire come una prerogativa personale, una facoltà dell'individuo in nessun rapporto con la loro posizione e col loro ufficio. I gruppi, ai quali essi avevano altre volte presieduto e dei quali si erano potuti considerare quali i legittimi rappresentanti, si erano sciolti, essi erano rimasti isolati, come astratti dalla vita del popolo, di cui avevano altre volte sentito i bisogni e rappresentato

(1) Tocqueville. — *L'ancien régime et la révolution.* Paris, 1866, pag. 40.

gl'interessi. Essi non potevano rappresentare più nulla di effettivo, e dove l'aristocrazia conservò una certa partecipazione al governo, o ebbe una certa ingerenza nei consigli della corona, la sua fu una funzione formale, una funzione più di apparato che di sostanza, poichè l'amministrazione regia si era in tutto e per tutto assunte le funzioni effettive. Di effettivo ad essa non rimaneva più che il privilegio.

Di quali gravi conseguenze doveva essere questo fatto per l'avvenire degli stati e l'avvenire della rappresentanza, si scorge tosto che si pensa alla scissione, che doveva far sorgere fra le classi sociali, al contrasto fra gl'interessi delle une e gl'interessi delle altre, quindi alla impossibilità di organizzare dei centri di resistenza, prima contro l'invasione del potere monarchico, poi contro l'invasione dell'amministrazione centrale dello stato. Per cui si ebbe in seguito la rappresentanza politica senza l'autogoverno locale, mentre le due istituzioni si suppongono e si completano, si ebbe la rappresentanza che riflette confusamente gli attriti delle classi senza risolverli, si ebbe una rappresentanza basata esclusivamente sul numero dei rappresentati, abborrente da ogni organica combinazioue di persone e di gruppi. Ma non precipitiamo l'enunciazione di ciò che potrà esser dimostrato in seguito, o per meglio dire, di ciò che spontaneamente verrà fuori dalla esposizione di tutto il complesso delle cause e dei fatti, onde viene determinato il concetto moderno della rappresentanza; o di ciò che potrà esser meglio messo in rilievo dalla critica, dopo che quel concetto sarà ben determinato in tutte le sue parti fondamentali.

**Letteratura.** — STUBBS, *Constitutional History of England;* HALLAM, *Constitutional History of England;* FISCHEL, *La constitution d'Angleterre;* BROUGHAM, *The british constitution;* FREEMAN, *The Growth of the english constitution;* GNEIST, *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staats verwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen;* BÜDINGER, *Englische Verfassungs geschichte;* MACAULEY, *History of England;* CARDON, *Svolgimento storico della costituzione inglese;* BUCKLE, *History of civilization in England;*

Laurent, *Etudes sur l'histoire de l'humanitè;* Guizot, *Origine du gouvernement reprèsentatif,* vol. II; Ortolan, *Cours d'histoire du droit politique et constitutionnel;* Dejardins, *Etats-Gènèraux: leur influence sur le gouvernement et la lègislation du pays;* Picot, *Histoire des Etats-Gènèraux en France;* Tocqueville, *l'Ancien règime et la rèvolution*; Taine, *l'Ancien règime;* Ferron, *Institutions municipales et provinciales (Première partie: organisation locale en France)*; Scalvanti, *Introduzione al Diritto comunale;* Prins, *La dèmocratie et le règime reprèsentatif;* Sclopis, *Saggio sugli stati generali della Savoia e del Piemonte; Considerazioni storiche intorno alle antiche assemblee rappresentative del Piemonte e della Savoia;* Manno, *Storia della Sardegna, vol. II;* Palmieri, *Saggio storico e politico sulla costituzione del Regno di Sicilia.*

## CAPITOLO V.

## Condizioni che apparecchiano il moderno concetto della rappresentanza.

**27.** — Una serie di fattori intanto apparecchiano ed iniziano le trasformazioni che nell'epoca moderna deve subire il concetto giuridico della rappresentanza, e conducono mano mano la coscienza politica a quel concetto, che troviamo oggi riconosciuto generalmente dalla pubblica opinione, affermato e definito dagli scrittori di cose politiche e di dirittto pubblico. I fattori che contribuiscono alla formazione di questo nuovo concetto sono parecchi. Prima di tutto bisogna mettere la fusione dei varî elementi politici e delle varie parti dello stato in un tutto solidale e compatto. Quella complessa e ricca varietà di elementi, che formano la società medioevale e si riflettono nell'ordinamento politico di quell'epoca, quella disparità di condizioni, di rapporti e di diritti, viene a poco a poco sopraffatta e vinta dalla forza di coesione, dal processo di accentramento, dal moto centripeto che comincia ad operare, come abbiamo detto, col formarsi delle grandi monarchie e si sviluppa senza interruzione fino ai tempi nostri.

La segregazione e la dispersione delle forze, il frazio-

namento sociale e politico, è proprio delle epoche e delle società primitive, di un ordinamento rudimentale ed imperfetto. Con la evoluzione delle forze sociali e politiche, con le successive trasformazioni cioè della società verso una forma di superiore adattamento, cresce gradatamente la coesione delle parti; gli elementi disparati si coordinano e si collegano in modi molteplici, i contrasti e gli antagonismi si elidono e si scompongono, gl'interessi disparati si armonizzano, le attività divergenti si combinano, restringendosi e specializzandosi ognuna nella sua propria sfera, riducendosi ognuna al più stretto e determinato esercizio del suo còmpito. I vincoli sociali crescono in numero, in estensione e in intensità, e diventano perciò incomportabili molti di quelli attriti e di quegli urti fra le varie parti della società e dello stato, che caratterizzano un periodo d'imperfetto incivilimento. Allora i varî elementi politici si fondono in un sol tutto e lo stato acquista il carattere di un vero organismo, di un insieme di parti cioè armonicamente disposte, le quali si muovono tutte verso il medesimo fine, sono tutte egualmente interessate al benessere, alla conservazione e allo sviluppo dell'intero corpo, e talmente legate le une alle altre, che se una soffre, tutte le altre soffrono e tutto l'insieme dello stato è messo in una condizione di malessere.

Il fenomeno che abbiamo qui sommariamente indicato e che si verifica in genere in tutte le società che si sviluppano, è quello appunto che si manifesta nelle società europee a misura che si avvicinano al periodo moderno. Tutti quegli elementi disparati, tutte quelle forze antagonistiche, perdono la loro individualità e il loro carattere, o vengono meno e si trasformano e si compongono in seno dei nuovi stati, che sorgono, delle nuove forme di convivenza, che si costituiscono. Il comune perde la sua autonomia politica, e lo sviluppo materiale e morale di esso, invece di trovarsi in contrasto, si armonizza lentamente con lo sviluppo ma-

teriale e morale degli altri comuni, che a poco a poco vengono ad esser compresi in seno del medesimo stato. Lo scambio degl'interessi, delle idee e dei sentimenti, lo spirito di solidarietà che si sviluppa quando questi centri altre volte autonomi cominciano a sentirsi come parti di un medesimo stato, affrettano la fusione e armonizzano sempre più gli antagonismi, che in altri tempi avevano suggerito le guerre distruggitrici. E così in seno del comune, le ire di parti, che avevano prodotto gli esilî, le confische, le leggi di ammonizione e di esclusione, a poco alla volta si spengono o si sopiscono, quando tutti si sentono egualmente cittadini, quando la vita politica cede il posto alla vita amministrativa e i piccoli centri sovrani si fondono nella grande vita dello stato e si perdono in seno del vasto organismo sovrano. L'istesso avviene per il frazionamento e la gerarchia feudale, che si trasforma nella reciproca subordinazione gerarchica delle varie classi sociali e dei varî elementi dello stato.

**28.** — Questa fusione è prodotta e cimentata da varie cause, che occorre fuggevolmente mettere in rilievo, però che esse valgono a farne meglio conoscere il carattere e quindi a determinarne l'azione sul concetto della rappresentanza. Innanzi tutto vi è il naturale sviluppo dei vincoli sociali, che nascono e si svolgono con l'attrito fra gli uomini, con la frequenza dei contatti, con la stessa evoluzione delle facoltà socievoli, degl'istinti umani negl'individui.

Vi è in secondo luogo la fusione delle varie razze, che si mescolano e si confondono, componendosi e dividendosi in varie nazionalità distinte, di modo che il processo di fusione è accompagnato da un correlativo processo d'integrazione sociale. Così, a misura che la nazionalità si costituisce, aumenta fra i suoi varî elementi lo spirito di solidarietà e l'intimità dei rapporti. Oltre ai comuni vincoli, che intercedono fra le varie parti di una convivenza qualunque, sorgono quivi e si consolidano i vincoli dalla comune tradi-

zione, della comune lingua, di una certa comunanza di razza, sostenuti sopratutto dall'idea che il medesimo sangue scorre nelle vene di tutti, e dalla comunanza di pensieri, di sentimenti, di indole, onde si origina poi il carattere psichico proprio di una nazionalità. Con la formazione delle grandi nazionalità si dovevano appunto produrre su vaste proporzioni parecchi di quei fenomeni, che si manifestano col formarsi dei piccoli aggregati etnici presso i popoli primitivi; cioè, una maggiore solidarietà e intensità di rapporti in seno di ciascun aggregato insieme con un certo sentimento di esclusivismo di fronte agli altri aggregati etnici. Comunque sia, tutto un lungo periodo della storia europea è occupato dal processo di formazione di grandi nazionalità, e il moto d'integrazione si è sempre più accentuato, fino a creare dei vasti aggregati etnici, assai diversi gli uni dagli altri e nel medesimo tempo assai omogenei nella loro intima composizione, per quanto si può discorrere di omogeneità in questi casi.

Qui noi non diciamo se il processo d'integrazione debba arrestarsi in questo punto, o debba procedere più oltre [1], ma vogliamo semplicemente notare che lo spirito di nazionalità, allorchè si diffonde in seno di questi vasti corpi, deve necessariamente produrre una potente forza di coesione e promuovere negl'individui aggregati quella coscienza di costituire un sol tutto, che è il più saldo cemento dell'unione politica. La nazionalità apparisce in tal modo come una delle forze più atte a vincere il frazionamento feudale e comunale, come la più spontanea reazione della forza integratrice meglio appropriata ad operare il passaggio fra due forme così diverse di aggregazione sociale. Lo spirito di gruppo, di classe, di corporazione, di campanile non po-

[1] Solo coloro che ignorano le leggi dell'evoluzione sociale possono peraltro affermare che esso debba arrestarsi alla nazionalità, e proclamano la *teoria della nazionalità* come l'ultimo portato dei fatti e l'ultima parola della scienza.

teva esser vinto che da una forza altrettanto potente, altrettanto tenace e altrettanto attiva. E lo spirito di nazionalità riesce tale appunto perchè s'infiltra nei meati più intimi della coscienza umana, va a ricercarne ed a scuoterne le fibre più nascoste e più delicate, e va a toccarne le parti più sensibili. Ma, quello che è ancor più notevole, è che esso costituisce una forza del medesimo genere di quelle che deve combattere e vincere, o almeno di natura molto affine, poichè contiene in sè i principali elementi propri di quelle altre forze. Vi è infatti in tutte quelle ristrette manifestazioni di forza sociale, lo spirito di campanile, di classe, di corporazione, ecc. Prima di tutto, un certo comune sentimento di parentela, il sentimento di costituire come una sola famiglia, e di avere comuni vincoli di sangue o qualche cosa di simile; in secondo luogo, vi è la coscienza di una comunanza di bisogni, di tradizioni, d'interessi, di certe comuni maniere di vita e di convivenza sociale. E non sono forse questi i principali elementi, onde si compone lo spirito di nazionalità e dai quali esso è suggerito? Solo che nella nazionalità essi hanno acquistato un carattere più largo, delle proporzioni più vaste, una più grande potenza di espansione, e quindi possono agire sopra una scala molto più estesa, iniziando un processo assai più largo d'integrazione sociale e producendo degli effetti molto più considerevoli.

Questo ci dimostra ancora una volta l'unità delle leggi sociali e la semplicità dei mezzi che in genere la natura adopera nelle sue trasformazioni, servendosi delle medesime cause in condizioni diverse per generare degli effetti apparentemente così opposti; e nel caso nostro poi questo particolarmente ci spiega le trasformazioni che avvengono, per opera di questa forza nell'occidente di Europa, ove essa ha potuto agire più liberamente e con maggiore continuità.

Accanto a questa forza finalmente, per ben comprendere il processo di fusione che allora si opera, occorre notare

l'azione esercitata dalla stessa unione politica, massime quando venne diretta dalla forma dispotica di governo. L'azione dell'unione politica è così potente e così importante in questi casi, che noi vediamo spesso dei paesi composti di razze e di elementi disparati costituire col volgere dei secoli una sola unità organica e anche un solo tipo nazionale; e ciò per il solo fatto che furono sottoposti per un lungo periodo di tempo a un solo governo e furono tenuti insieme da una sola forma politica, mentre poi altri paesi, abitati da una medesima razza, costituirono delle nazionalità o dei gruppi e regioni distinte, principalmente perchè appartennero per lungo tempo a stati diversi. Il che ci fa subito vedere quale e quanta forza può l'unione politica esercitare sul processo di fusione. Essa mette insieme gl'individui e gli elementi disparati e li costringe a comuni forme di cooperazione, li costringe a provare comuni bisogni e ad avere comuni interessi, facendo sorgere dei rapporti, che forse non si sarebbero mai costituiti con l'azione di forze spontanee. Così, per esempio, molti antagonismi di professioni, d'industrie, di classi sociali vengono meno, o assumono forme più larghe e generali, estendendosi sopra superficie più vaste e abbracciando gruppi più numerosi di popolazione. Crescono per tal modo gli attriti e i rapporti fra gl'individui ed aumentano quindi per essi le occasioni di conoscersi, di apprezzarsi, di collegarsi e congiungersi in molteplici maniere. Allora viene più facilmente permesso a ciascuno di rilevare i comuni caratteri umani, i lati comuni in mezzo alle numerose peculiarità dei caratteri individuali, di cogliere le somiglianze attraverso le differenze negl'interessi, nei bisogni, nelle passioni e nelle aspirazioni sociali.

L'unione politica prepara inoltre il terreno ad uno dei più grandi fattori di fusione sociale, quale è appunto la tendenza all'imitazione, stimolando ancora questa ad agire con maggiore attività ed intensità; e per opera della imi-

tazione i varî elementi a poco a poco si assimilano, si eguagliano, si modellano possibilmente sopra un tipo comune, le varie parti dello stato si avvicinano e si fondono, le divergenze e le disparità si elidono e si addolciscono, e la compattezza del tutto cresce e si consolida. Alla forza dell'imitazione si congiunge poi la forza della consuetudine. La consuetudine che, intesa nel senso più generico, è la forza organica onde la condotta degl'individui e dei gruppi e i loro reciproci rapporti sono permanentemente regolati in un dato modo, è prodotta da certe comuni necessità e da certe comuni condizioni di vita, ed alla sua volta promuove una maggiore somiglianza e comunanza di condizioni nello ambiente in cui opera. Essa può essere promossa dall'unione politica, in quanto questa impone certe comuni condizioni di esistenza, le quali, immedesimandosi poi con l'ambiente e con l'organizzazione della società, finiscono per diventare naturali e spontanee e generano delle comuni consuetudini. E può essere dalla comunanza politica anche diffusa e generalizzata, quando, per opera dei rapporti che lo stato crea fra le diverse parti di una convivenza, una consuetudine costituitasi in un gruppo di persone, si diffonde a poco a poco e viene accettata dagli altri gruppi. E come la comunanza delle consuetudini giovi alla sua volta alla compattezza e alla solidarietà fra gli elementi politici, si comprende non appena si pensa che la comunanza e somiglianza di azioni è la causa e in pari tempo il prodotto di una comunanza d'idee, di sentimenti e d'interessi [1].

**29.** — Il fattore che deve entrare immediatamente in considerazione dopo il fenomeno della fusione politica è il successivo ingrandimento dello stato. È questo un fatto

---

[1] Per una più completa descrizione e considerazione di questi fenomeni si veda il mio libro: *Lo Stato e la Nazione*, ecc. Firenze, Cellini, 1890.

veramente degno di attenzione e che non deve essere mai trascurato nello studiare le moderne istituzioni politiche, però che da esso ricevono nuova impronta, nuovo carattere, nuove forme di organizzazione e quindi nuove maniere di attività e di sviluppo. La loro funzione si modifica in proporzione della vastità del loro còmpito e della estensione della loro portata. Questo successivo ingrandirsi dello stato è un fenomeno caratteristico della vita moderna ed è il risultato di una legge storica innegabile; per opera di essa l'espansione politica dei popoli diventa sempre più accentuata e irresistibile, dà origine a forme sempre più vaste di aggregazione, e i confini dello stato continuamente si spostano e si estendono. Qui non è il caso di esaminare l'indole di questa legge storica e i fattori che la determinano, basta notarne gli effetti quali si osservano nel processo, per cui lo stato si vide mano mano spinto fuori i confini della città, poi fuori i confini della piccola regione, poi fuori i confini della grande regione e si vide abbracciare vaste nazionalità ed anche aggregati di popoli e di nazioni diverse, in diverse condizioni di vita e di sviluppo. Questa forza espansiva tende a superare perfino i confini dello stato moderno e porta a concepire e in parte anche ad attuare una convivenza giuridica internazionale, di fronte a cui i singoli stati sarebbero come le provincie e le regioni in seno dello stato. Con l'azione crescente di questa forza espansiva la vita comunale non è più sufficiente a soddisfare i bisogni politici dei cittadini, il piccolo gruppo non è più capace di rispondere alle molteplici esigenze delle nuove condizioni di cose e delle nuove aspirazioni, la vita non si può più restringere entro i confini della corporazione o del ceto, e da per tutto fermenta il desiderio di un ambiente sociale più vasto, e nascono condizioni di fatto che rendono questo necessario. Il formarsi delle grandi monarchie, oltre che un fenomeno politico, è un fenomeno sociale, un fenomeno organico, proprio di una società che si sviluppa, di

un organismo che cerca nuove forme di adattamento con forme più larghe e più complesse di organizzazione.

Ma più cresce l'estensione dello stato, più si allargano i suoi confini, più crescono d'altra parte, si moltiplicano e si complicano i bisogni, le condizioni, i desiderî, le aspirazioni che sorgono nell'interno di esso. La vita politica e sociale diventa complessa, molteplice e svariata, accanto all'uniformità e alla comunanza, deve naturalmente svilupparsi la più ricca eterogeneità di vita e di rapporti, e i còmpiti dello stato devono crescere, le sue attribuzioni si devono estendere. Si consideri il grande stato moderno di fronte al piccolo gruppo medioevale o ai piccoli centri politici allora possibili, e si vedrà quanto relativamente semplice poteva essere in questi ultimi la vita politica e quanto immensamente complicata è divenuta in quel primo. Ogni gruppo medioevale ha i suoi bisogni semplici, comuni a tutti i suoi membri, uniformemente sentiti e percepiti; circa la determinazione di essi, della loro importanza, del loro carattere, della loro portata, i malintesi e gli equivoci sono difficili, sono difficili gl'inganni e i traviamenti dell'opinione. Lo stato moderno racchiude invece nel suo seno interessi così complessi e così disparati, che non tutti possono chiaramente percepirli e sentirli nel loro insieme, non tutti possono abbracciarli nella loro complessità e considerarli ciascuno nel suo giusto valore, nella sua relativa importanza, nel suo peculiare carattere. I più grandi inganni, le più grandi abberrazioni dell'opinione pubblica e individuale possono generarsi a tal proposito, massime quando le passioni o le idee preconcette vengono ad offuscare la mente, o l'ignoranza viene a rendere i giudizi avventati e malsicuri.

Se non che, mentre gl'interessi, i bisogni, le condizioni si complicano, cresce mano mano la cooperazione dei cittadini alla vita politica, prima in modo indiretto, per opera dello interessamento di molte classi sociali alla vita dello stato, per opera della pubblica opinione e del pubblico sen-

timento, o per opera di una rappresentanza ancor debole e non ancora pienamente cosciente del suo còmpito e della sua forza; ciò a seconda i paesi: poi con una partecipazione diretta, costante, attiva, per opera di una opinione pubblica forte e invadente, e per opera di una rappresentanza vigorosa, prepotente e anche troppo conscia del suo còmpito e della sua forza. La cooperazione politica e la partecipazione al governo è il terzo fatto che deve entrare in considerazione in questo caso. Un certo tempo infatti dopo la costituzione delle grandi monarchie, dove prima, dove poi, si manifesta per tutto un movimento, per cui le masse popolari tendono a partecipare alla vita pubblica. E il carattere dello stato moderno, oltre che da una successiva estensione dei suoi confini, è determinato anche da una cooperazione sempre più intensa e sempre più generale di tutte le sue parti, da una partecipazione attiva di tutti gli elementi politici alla vita del governo, come non aveva avuto luogo in nessuna altra epoca storica. Tutte le classi dei cittadini sono ammesse nello stato moderno a partecipare al governo che lo regge, tanto che la sovranità non si concepisce più come residente in una sola persona o in una classe, ma come residente in tutto il corpo sociale. Questa crescente cooperazione politica non poteva non influire sul carattere delle istituzioni in genere e specialmente su quello della rappresentanza, e riguardata sotto questo aspetto, entrano in campo le seguenti considerazioni.

Prima di tutto la generale cooperazione politica produce alcuni degli effetti della estensione nei limiti dello stato, o ne accentua le conseguenze, cioè moltiplica i bisogni, gl'interessi, le condizioni, rendendo l'ambiente più vario ed eterogeneo. Questi effetti anzi essa li produce in un modo più intenso, però che non è tanto l'estensione dello stato quello che complica i rapporti fra le sue varie parti, quanto l'attività delle parti, la loro disposizione ad agire le une sulle altre e ad influenzarsi reciprocamente. Vi può essere

uno stato vastissimo, in cui i rapporti, gl' interessi, i bisogni rimangono pertanto in uno stadio di semplicità primitiva, perchè le sue parti, quantunque numerose e diverse, restano disgregate e disgiunte e non cooperano attivamente le une con le altre; mentre vi può essere uno stato piccolo, i cui rapporti interni e le cui condizioni sono complicatissime, perchè le parti energicamente cooperano a raggiungere scopi comuni, e intrecciano e compongono le loro forze in modi svariati e danno origine a infinite combinazioni di forme e di funzioni sociali. Ma è indubitato che la complicazione diventa massima allorchè la cooperazione cresce a misura che si estendono i confini dello stato, quando cioè il processo d' integrazione e il processo di espansione procedono di conserva. E questo appunto è quello che è accaduto nello stato moderno, a misura che lo stato si è esteso, le sue parti si sono fuse ed è cresciuta la cooperazione dei suoi elementi, sia per estensione, che per intimità e complessità; onde gli effetti del fenomeno si sono centuplicati e la vita politica è diventata un fatto eccessivamente complicato, vasto, e per conseguenza anche variabile e mobile in tutte le sue parti e in tutte le sue manifestazioni.

Ma la crescente cooperazione agisce anche in un altro modo a produrre il risultato cui accenniamo, agisce cioè specificando le funzioni politiche e determinando meglio e suddividendo le forme di specificazioni già prodotte. Un grado qualunque di cooperazione non si può concepire senza una corrispondente specificazione funzionale; solo in una convivenza primitiva, in cui gl' individui agiscono tutti nel modo medesimo verso scopi semplici e mal determinati, possono gl' individui cooperare senza specificare le loro parti. Allora la cooperazione è semplice, rudimentale, incompleta, incoerente; ma non si può neanco negare che esista allora una certa specificazione, un primo embrione di divisione negli organi sociali e nelle loro forme di attività. La vera cooperazione peraltro, la cooperazione organica,

completa, coerente, comincia e può cominciare allora soltanto che le parti si specificano e ciascuna compie la funzione per cui è più atta, lasciando tutte quelle altre funzioni per cui si trova meno capace; perchè cresce allora la dipendenza reciproca delle parti e crescono i rapporti che intercedono fra di esse. Diventando allora gli elementi molto diversi e molto eterogenei gli uni rispetto agli altri, essi non potrebbero armonizzarsi e concorrere verso il medesimo scopo, se non mettendo insieme e subordinando i loro sforzi e sviluppando e facendo sorgere dei vincoli di coesione tanto più tenaci e più numerosi, quanto più marcate e numerose sono le differenze, che li dividono e li distinguono; mentre d'altra parte, lo stesso carattere specifico della loro rispettiva funzione, la stessa incompletezza della loro forma di attività, diretta unicamente a conseguire un risultato speciale, rende ciascuna parte bisognosa di completarsi con le altre e stimola quindi lo sviluppo della cooperazione, rendendo questa una necessità crescente e impellente.

Il fenomeno che qui accenniamo solo in termini generici, si è verificato in ispecie per la cooperazione politica, la quale ha prodotto nei moderni stati civili una crescente specificazione di funzioni politiche, ed è stata alla sua volta da questa sollecitata e promossa. Organi di ogni genere sono sorti per sopperire ai bisogni molteplici del grande stato moderno e questi organi, mano mano che diventavano più adatti alle funzioni, cui erano destinati, diventavano incapaci di esercitare altre funzioni e venivano perciò a poco a poco circoscritti all'esercizio del loro speciale còmpito. Per cui avvenne che la cooperazione non si potè più compiere sulla base di una *eguale* partecipazione di tutti alla vita del governo, come poteva avvenire in stati più piccoli, più semplici o più rudimentalmente organizzati; ma si dovette compiere sulla base di una partecipazione disuguale, di una partecipazione cioè proporzionata al valore dei varî elementi politici e al genere delle loro speciali funzioni.

**30.** — Un altro fatto caratteristico della moderna vita politica, un fatto che ha accompagnato l'evoluzione dello stato moderno e meglio di ogni altro può servire a determinarne il carattere e a metterne in rilievo l'individualità di fronte allo stato di altre epoche, è la crescente attività del potere legislativo, la crescente funzionalità degli organi occupati a comporre e a formulare le leggi. Noi non dobbiamo ricercare le cause, che hanno prodotto questo fatto e i numerosi fenomeni che lo accompagnano, ricerca certo importantissima e degna di attirare l'attenzione del sociologo e del giurista; a noi basta notare questa soltanto che, con la formazione dello stato moderno, non solo ha avuto luogo la formazione di speciali organi legislativi, ma è enormemente cresciuta l'attività di questi organi, tanto che la feconda produzione di essi non può esser neppur lontanamente paragonata all'attività legislativa degli stati antichi. Nello stato moderno le leggi si succedono alle leggi, i regolamenti ai regolamenti, le prescrizioni, le norme sono continuamente mutate, trasformate, modificate, acquistano una mobilità vertiginosa, come se uno stato di straordinaria irrequietezza si fosse impossessato del corpo sociale, come se una condizione di perenne instabilità rendesse inevitabile un'incessante trasformazione, un continuo spostamento di rapporti e quindi una quantità straordinaria di norme per regolarli. È un fatto questo che cade sotto gli occhi di tutti e sul quale per conseguenza non fa bisogno d'insistere. Esso, com'è naturale, produce una quantità di effetti sulla moderna vita politica e sociale, una quantità di conseguenze nell'organizzazione dello stato e nei suoi modi di attività, e specialmente nei rapporti fra il legislativo e le condizioni della convivenza.

Questo ultimo ordine di conseguenze deve essere a preferenza notato in questo caso, per l'azione diretta che esercita sul concetto e sul carattere della rappresentanza. Per opera infatti di questa sua crescente ed incessante attività,

l'attenzione del legislativo è tutta rivolta a comporre e a studiare sempre nuovi progetti di legge, a proporre emendamenti, aggiunte, modificazioni, a immaginare casi possibili, possibili combinazioni, possibili risultati; e sopratutto è attirata dallo esame di una quantità infinita di rapporti formali, di condizioni generali, di astrazioni e generalizzazioni, che peraltro non sempre hanno a base dei fatti positivi e dei dati bene accertati e ben sicuri. I dati di fatto poi, come tali, in tutta la loro molteplicità, in tutta la varietà delle loro individuali manifestazioni, perdono ogni valore di fronte agli organi del legislativo, essi facilmente si trasformano in medie statistiche, le quali, essendo delle astrazioni, tanto più lontane dalla varietà obbiettiva, quanto più vasto è il campo delle osservazioni e delle ricerche (e nello stato moderno è grandissimo), non possono riflettere tutte le complesse e multiformi manifestazioni della vita reale, tutti i contrasti e gli antagonismi, tutte le possibili forme di armonie e di combinazione.

Sono tutte queste delle condizioni che naturalmente si devono riflettere sulla rappresentanza. Il legislatore può tenere e può non tener conto di questi o di quegli altri interessi, di quelle o quelle altre opinioni, ma con ciò non si può affermare che esso li rappresenti o che il suo còmpito non sia altro che quello di rappresentarli. La stessa incessante attività delle assemblee legislative non potrebbe permettere ai suoi singoli membri la costante preoccupazione degl'interessi dei loro rispettivi rappresentati, senza che il lavoro ne fosse di continuo arrestato, interrotto, turbato; e ad ogni modo il legislatore deve allora assumersi la facoltà di sgombrarsi il terreno da tutti gli ostacoli, di abbattere ogni resistenza, di trascurare ad arbitrio questo o quell'interesse allo scopo di far trionfare i suoi criterî, dando forza obbligatoria alle sue norme, malgrado le proteste degli uni e i lamenti degli altri. Egli deve aver le mani libere per poter fare e disfare come crede più opportuno, tanto più

libere, quanto è più incessante e continuo questo lavoro di composizione e di scomposizione, che il legislatore si è assunto nello stato moderno. L'obbligo stretto del rappresentante vero e proprio malamente si connette e si concilia con tali condizioni, o almeno non può più essere adempiuto con tutto quello scrupolo e con tutta quella esattezza, che richiederebbe una rappresentanza intesa nel senso stretto della parola.

Già l'obbligo del legislatore e quello del rappresentante sono fino ad un certo punto in antagonismo fra di loro, poichè rappresentare opinioni ed interessi, non solo non è la stessa cosa che imporre delle leggi ai rappresentati, ma può implicare anche una forma di attività in contrasto con quella del legislatore, massime quando le leggi non rispondono ai bisogni dei rappresentati, o quando le idee e gl'interessi che si rappresentano hanno un carattere egoistico e ristretto, e mal sopportano la formula generale della legge. Nei rapporti privati, ove il fenomeno è più semplice e il diritto assume un carattere più preciso e più determinato, la differenza e l'antagonismo fra le due funzioni si scorge in tutta la sua differenza e in tutta la sua forza. Ivi chiaramente si vede che l'obbligo del mandatario non si può confondere con quello di una persona incaricata d'imporre al mandante delle norme obbligatorie, che possono e non possono essere favorevoli ai suoi interessi. Il mandatario verrebbe certamente meno ai suoi obblighi se, superando i limiti del mandato, pretendesse di assumersi un tale còmpito. Si capisce poi che l'antagonismo fra il legislativo e la rappresentanza deve crescere allorchè aumenta da una parte l'attività del legislatore, le leggi si moltiplicano e si complicano e possono facilmente trovarsi in contrasto con gl'interessi dei cittadini; mentre d'altra parte si moltiplicano e si specializzano i bisogni nella convivenza, come appunto accade con la crescente cooperazione e specificazione delle parti.

Finalmente un altro fenomeno caratteristico della vita

moderna è l'accentramento politico e amministrativo, svoltosi anche esso lentamente con la formazione del grande stato, con l'accrescimento della cooperazione politica e dell'attività legislativa. A misura che lo stato si formava intorno ad un elemento politico predominante e a misura che gli altri elementi politici s'indebolivano, la vita, per così dire, si sottraeva dalle estremità e si accumulava e si riduceva negli organi centrali. Tutti gli altri centri e sub centri si subordinarono a quei primi, perdendo ogni indipendenza di vita e di sviluppo, ogni energia, ogni forza di resistenza, disponendosi e abituandosi a ricevere ogni iniziativa, ogni spinta dagli organi centrali. La subordinazione in certi stati arrivò fino al punto che gli organi centrali assorbirono tutta la vitalità degli altri organi e diventarono gli unici depositari della vita politica e amministrativa dello stato, mentre i centri locali si atrofizzarono quasi completamente. E il movimento non si è arrestato ai giorni nostri e pare continui, e forse continuerà per un pezzo a influenzare e determinare il carattere dello stato moderno. Ora è indubitato che un antagonismo più o meno manifesto esiste fra l'accentramento e la rappresentanza. L'accentramento infatti, dal nostro punto di vista altro non significa se non la prevalenza dei criterî, dei modi di vedere, di giudicare e di sentire propri degli organi centrali dello stato circa gl'interessi delle sue singole parti; sui criterî, sui modi di vedere e di sentire circa quei medesimi interessi propri dei singoli gruppi ed organi locali interessati; o pure la sostituzione dei criterî degli organi centrali, ai criterî degli organi locali nel giudicare e regolare gl'interessi delle singole parti, e regioni e provincie dello stato. L'accentramento adunque si deve trovare anch'esso in contrasto con la rappresentanza, perchè tutto ciò che è rimesso agli organi centrali viene sottratto agli organi locali e ai rappresentanti di essi. La rappresentanza suppone e richiede che una quantità d'interessi debbano esser fatti valere da coloro

che li rappresentano, che una quantità di bisogni vengano lasciati giudicare da coloro che se ne fanno gl'interpreti; l'accentramento invece esige che lo stato imponga a tutti la sua volontà, adotti per tutti le stesse misure, oppure adotti quelle misure che esso crede convenienti, senza esser costretto a tener conto d'interessi e di bisogni; la rappresentanza richiede una certa limitata attività per parte dell'esecutivo, poichè gli agenti di esso obbediscono all'impulso degli organi centrali, alle tendenze della burocrazia e sono incapaci a comprendere gl'interessi delle varie parti dello stato, o sono impotenti a soddisfarli; l'accentramento invece richiede una massima attività da parte dell'esecutivo, poichè le attribuzioni complesse e molteplici che allora assume lo stato non possono in molta parte essere debitamente esercitate se non da questo potere. Onde una delle conseguenze inevitabili dell'accentramento è appunto quella di accrescere le funzioni degli organi esecutivi e di sostituirle a quelle degli organi legislativi.

Il fenomeno della crescente attività dello stato e dell'estensione continua nei limiti delle sue attribuzioni è un fenomeno strettamente legato con quello dell'accentramento, quantunque esso costituisca un fenomeno a sè e debba essere separatamente considerato. Ma nel caso nostro, quello che importa di notare è, che anche questo altro fenomeno è diventato una caratteristica dello stato moderno. A misura che i limiti dello stato si sono estesi, a misura che è cresciuta la cooperazione e si sono concentrati e accentrati gli organi politici, le attribuzioni dello stato sono immensamente cresciute e sono cresciute, non solo come una conseguenza dell'estensione stessa dello stato e dell'accentramento dei suoi poteri, ma sono cresciute anche indipendentemente da questi fenomeni, per il fatto che lo stato ha assunto dei còmpiti nuovi, non mai avuti precedentemente. Il fenomeno è certo importantissimo, dappoichè coincide con l'altro della crescente specificazione dei còmpiti

e dei caratteri dello stato, quale si è manifestato e si manifesta nella vita moderna, fenomeno, che sembra apertamente in contrasto e in contradizione col precedente; una specificazione di funzioni infatti dovrebbe implicare una correlativa limitazione di còmpiti e non una successiva estensione di essi. L'argomento è degno di studio, ma non è di ciò che dobbiamo ora occuparci; quel che ci preme di notare è un altro genere di contrasto che si annunzia fra la tendenza dello stato ad accrescere le sue funzioni e il carattere della rappresentanza; perchè noi osserviamo questo, che più si accrescono le attribuzioni dello stato e più la rappresentanza diventa incapace al suo còmpito di vera e propria rappresentanza, più diventa esposta a deviare dal suo scopo e più facilmente si corrompe e degenera. Qualunque sia la teoria che si voglia sostenere circa le attribuzioni e i limiti dell'attività dello stato, è un fatto positivo e oramai comprovato da numerose esperienze che il governo rappresentativo non può veramente esistere come tale, in tutta la sua purezza, se non a condizione che lo stato faccia meno che può e assuma il minor numero possibile di attribuzioni. Le troppe attribuzioni dello stato trascinano il rappresentante in mezzo a una quantità così grande d'interessi, di aspirazioni e d'influenze, che esso perde spesso il sentimento della realtà delle cose, o finisce per occuparsi di fatti accessori anzi che di quelli principali, o è trascinato da preoccupazioni egoistiche, da interessi circoscritti e personali a scapito degl'interessi generali e comuni a interi gruppi di popolazione; mentre poi queste attribuzioni, estendendo alla loro volta le attribuzioni dell'esecutivo e rendendo questo più potente e invadente, vengono a mettere la rappresentanza in balìa di esso, e l'espongono all'azione di tutti i mezzi che esso può adoperare per trasformarla, corromperla o trascinarla alle sue mire. Son tutti questi dei fenomeni che si legano, s'intrecciano e s'influenzano reciprocamente.

I fattori che abbiamo esaminati in questo capitolo agiscono singolarmente e complessivamente, ma l'azione di ciascuno non è mai del tutto isolata, poichè essi per lo più reagiscono gli uni sugli altri. Senza una giusta considerazione di essi non è facile capire le trasformazioni che subisce la rappresentanza nel passare dal concetto medioevale al concetto moderno, e il modo stesso come avviene questo passaggio. E ora è tempo di procedere alla determinazione e alla descrizione di questo concetto.

## CAPITOLO VI.

### Il concetto moderno della rappresentanza nei rapporti fra rappresentanti e rappresentati.

**31.** — Il Brougham, nella sua *Filosofia politica*, così definiva il moderno principio di rappresentanza: « Esso consiste in ciò, che ciascuna parte della medesima comunità sceglie un individuo, cui affidare la partecipazione dovuta alla riferita parte nel governo generale della nazione; e non solo l'amministrazione degli affari del tutto, in quanto essi abbiano rapporto con le altre comunità, o l'amministrazione degli affari di ciascuna parte nei suoi rapporti con le altre parti dello stato, ma l'amministrazione di tutte le cose che concernono quella parte seperata » [1]. In forza di questo principio la rappresentanza si fonde e si generalizza e il rappresentante non si considera più come semplice mandatario della parte che lo delega, ma come rappresentante di tutto intero lo stato e di ciascuna sua singola parte. Appena enunciato, questo principio dimostra subito il grande distacco che intercede fra il concetto an-

---

[1] Vol. III, pag. 43, trad. Busacca.

tico e il concetto moderno della rappresentanza. Nell' antichità classica, nei pochi casi che possiamo indicare in cui il principio della rappresentanza viene virtualmente, se non formalmente applicato, non troviamo mai il concetto che il rappresentante possa rappresentare degli interessi e delle persone estranee al gruppo di persone e d'interessi, da cui esso è venuto fuori; così il delegato di Tebe rappresenta Tebe semplicemente nella dieta beotica, come i delegati delle dodici città achee rappresentavano rispettivamente gl'interessi delle singole città nella lega achea e non quelli di tutta la confederazione. E tanto lontani erano gli antichi da questo moderno principio della rappresentanza, che in alcuni di quegli stati troviamo perfino dei magistrati eletti col solo scopo di rappresentare e di difendere gl'interessi di alcune classi della popolazione di fronte a quelli delle altre, come appaiono appunto i tribuni del popolo a Roma, nel principio della loro istituzione. Era tanto naturale nella mente dei Romani che i magistrati devono principalmente occuparsi degl'interessi della classe, da cui provengono, ed era ciò tanto conforme allo spirito di quella società, che la plebe non credette tutelati i suoi interessi se non quando ebbe dei magistrati plebei, e volle i tribuni, gli edili,. volle il diritto di poter nominare dal suo seno anche alcuni fra i principali magistrati della repubblica. Mentre d'altra parte l'aristocrazia credeva i suoi interessi compromessi, se rinunziava a nominare dal suo seno quelle magistrature e se concedeva ai plebei dei magistrati speciali. Nel fatto vi furono magistrature dell'una e dell'altra classe, almeno fino a quando la repubblica venne assorbita nell'impero.

Insomma la partecipazione di alcune classi al governo implicava anche la concessione di proprie magistrature, che curassero i propri interessi in contrasto con altre magistrature, che curavano gl'interessi delle altre classi e degli altri elementi politici. Questo medesimo concetto continua a dominare anche nel medio evo, come abbiamo po-

tuto vedere precedentemente. In quel periodo di grande suddivisione e frazionamento di forze, quando l'organizzazione politica risultava dalla incompleta colleganza di tanti gruppi antagonistici più o meno autonomi, era naturale che il rappresentante del gruppo non si potesse considerare che quale rappresentante di esso soltanto e si dovesse ritenere come incapace o non autorizzato ad occuparsi degli affari degli altri gruppi, se non in quanto avessero potuto interessare il suo proprio gruppo, o avessero potuto avere con questo una diretta attinenza. Sarebbe sembrato strano che il rappresentante del comune in una lega di comuni o di fronte all'imperatore potesse rappresentare altri interessi oltre quelli del comune che l'inviava, e ciò in forza di questa sua stessa funzione; o che il rappresentante del clero o dell'aristocrazia nei paesi a stato si potesse perciò stesso credere autorizzato a rappresentare gl'interessi della borghesia. Una pretesa di questo genere si sarebbe potuta considerare anche come una indebita ingerenza negli affari interni di un altro gruppo o di un'altra classe. Anche nell'interno del comune, che peraltro si presenta abbastanza compatto nel suo generale ordinamento, abbiamo visto come i capi o i rappresentanti di ciascuna arte o corporazione si preoccupano principalmente, se non esclusivamente, degli affari della propria arte o corporazione o per lo meno non immaginano neppure da lontano che il semplice titolo di rappresentante dell'una implica anche il diritto di rappresentante dell'altra. Lo stesso governo non si concepisce che come un complesso di rappresentanze, onde l'esclusione anche dalla città di quelle classi o di quei partiti, dei quali non si vuole una rappresentanza nel governo.

L'idea moderna è quindi diametralmente opposta a quella medioevale ed antica; essa porta il nuovo concetto che, nello stato, il rappresentante di una parte o di un gruppo di popolazione si deve in forza di questo suo medesimo ufficio considerare come rappresentante di tutti gli altri

gruppi e perciò come autorizzato a interpretarne i bisogni e a difenderne gl'interessi. A questo risultato non si poteva giungere se non con l'azione costante ed attivissima dei parecchi fattori innanzi esaminati, quali la fusione delle parti, il processo d'integrazione, la crescente cooperazione politica; quando cioè lo stato si fosse costituito nel modo più compatto ed organico e le diverse sue parti e i varî suoi elementi si fossero fusi nel modo più completo, e in mezzo alle varietà e agli antagonismi fossero sorti dei lati e degl'interessi comuni, dei vincoli saldi e costanti e sopratutto un forte sentimento di solidarietà e la coscienza di costituire un sol tutto. Se si pensa poi che alla costituzione di questo principio si giunge quasi contemporaneamente che alla formazione del grande stato moderno, mano mano cioè che si complicano le difficoltà e gli ostacoli e crescono le cause, che avrebbero dovuto anzi arrestarne l'affermazione, non si può a meno di pensare alla quantità enorme di forze politiche e sociali, che dovettero esser messe in opera ed agire per produrre il grado di fusione richiesto, onde giungere alla determinazione di quel concetto nuovo. Non si trattava più della repubblica di Atene o del comune di Firenze, ma si trattava di comporre ad unità di rappresentanza dei vasti stati come la Francia, la Spagna o l'Inghilterra. Per cui non ci deve arrecare maraviglia se non si giunse egualmente dovunque a questo risultato, se in alcuni il processo fu interrotto e se in altri il concetto tardò ad essere riconosciuto e ammesso fino ad un'epoca relativamente recente. Ma d'altra parte occorre notare che le cause agirono anche più in là di quello che avrebbero potuto richiedere le esigenze e le condizioni dello stato moderno, onde il processo di unificazione della rappresentanza fu spinto forse un poco troppo oltre, dando origine a delle esagerazioni di ordine opposto, come avremo occasione di notare in seguito.

**32.** — Intanto val la pena di notare gl'inizi storici di questo nuovo carattere della rappresentanza, destinato a formare uno dei principali tratti distintivi tra la rappresentanza antica e la moderna. Essi ci vengono chiaramente indicati dallo storico Hallam [1]. Secondo il tenore del decreto reale di convocazione e conformemente a un atto approvato sotto Enrico V, ogni borgo era invitato a non eleggere se non dei membri appartenenti alla propria comunità. Ma a misura che il seggio nella Camera dei Comuni diventava oggetto di ambizione, e mentre molti borghi andavano in uno stato di relativa decadenza, questa disposizione fu mano mano trascurata, fino a tanto che una gran parte dei rappresentanti dei borghi furono presi fra persone estranee. Allora sorsero nella Camera dei rappresentanti due opposte opinioni; alcuni reputavano conveniente di revocare l'antico statuto e di dare così una sanzione alla novità che il tempo aveva operato; altri invece difendevano l'antica consuetudine e si mostravano desiderosi di richiamarla in vigore. Da una parte il signor Norton faceva osservare che la nuova legge avrebbe tolto di mezzo ogni scusa per inviare come rappresentanti delle persone incapaci, come era già accaduto parecchie volte, e avrebbe rimosso ogni obbiezione circa la legittimità di quel parlamento, costituitosi con tante violazioni della legge (anno 1571), perchè facevano parte di esso parecchie persone estranee ai rispettivi borghi da essi rappresentati. Egli soggiungeva che le persone abili e capaci per questo grande ufficio, dovevano esser preferite, senza alcun riguardo al loro domicilio, dacchè un uomo non doveva presumersi più savio per il semplice fatto di esser residente in un dato borgo e che *l'intero corpo del regno* e il servizio di esso meritavano maggior rispetto, che ogni altro privato riguardo di posto

(1) *Constitutional history of England,* London I, pp. 266-67.

e di persona. D'altra parte, coloro che difendevano l'antica legge facevano osservare che le classi inferiori della società, praticanti le arti manuali e meccaniche, dovevano essere prese in considerazione come il resto della comunanza ed essere consultate sulle materie, che le concernevano e circa le quali le persone estranee erano certo meno in grado di giudicare. Un difensore di questa opinione ricorreva ad un'argomentazione caratteristica, dicendo: « noi che non abbiamo visto Berwick o il Monte di S. Michele, non possiamo se non ciecamente fare delle supposizioni a proposito di essi, quantunque possiamo guardare le carte che vengono da quei posti o vedere le lettere d'istruzione spedite da colà; coloro invece che conoscono quei posti per propria osservazione ed esperienza, sono in grado di apprezzarne le condizioni e di ragionare efficacemente in proposito assai meglio di qualunque altra persona, per quanto abile essa sia ».

Qua troviamo nettamente di fronte le due correnti; una che si abbarbica alle antiche consuetudini, alle tradizioni, alle condizioni di un tempo e ne vorrebbe la continuazione e la conservazione; l'altra che si appiglia alle trasformazioni avvenute e risente lo spirito dei tempi nuovi e riflette il nuovo stato di cose, le nuove esigenze, le condizioni, che oramai s'impongono alla vita politica e al sistema della rappresentanza. Per gli uni questa dovrebbe sempre conservare il suo carattere frazionato e diviso e mantenersi in istretta connessione ed armonia con le varie parti e divisioni dell'aggregato politico; per gli altri invece deve assumere quel carattere unitario e solidale, quale si conviene a uno stato compatto, le cui parti sono intimamente collegate in una sola forma di organizzazione. Per gli uni deve prevalere nella rappresentanza l'interesse di ciascun gruppo o di ciascun borgo o contea, per gli altri invece l'interesse generale deve essere oramai la guida precipua

della rappresentanza. Del resto quella difesa delle vecchie consuetudini è come l'ultima voce del passato della rappresentanza politica, essa si spegne ben tosto e si perde di fronte alle nuove condizioni dello stato. Gli argomenti addotti sono oramai deboli, risentono della trasformazione che si operava irresistibilmente, e la rappresentanza segue il suo processo unitario dianzi indicato, e comparisce poi con questo carattere, allorchè negli stati europei essa risorge con le nuove istituzioni e viene generalmente accettata ed introdotta.

**33.** — Questo carattere per tal modo assunto dalla rappresentanza politica, doveva produrre delle conseguenze notevoli sul concetto giuridico di essa, e prima di tutto doveva radicalmente trasformare la natura del mandato che gli elettori conferiscono al loro rappresentante. Il carattere primitivo del mandato già strettamente giuridico, si era dovuto mano mano trasformare con la formazione del grande stato, con la cresciuta cooperazione politica, con l'accentramento, col successivo accrescersi dell'attività dei governi. Ma il concetto del mandato giuridico doveva sempre conservarsi nella sua essenza, nel suo carattere fondamentale, finchè rimaneva il principio della rappresentanza divisa, finchè si supponeva che il rappresentante non dovesse rappresentare che gl'interessi dei suoi elettori, o della classe, del gruppo, della città o provincia da cui usciva. Fino a che questo principio restava immutato, vi era sempre da supporre che il rappresentante trasgredisse la sua missione, venisse meno al suo dovere tutte le volte che trascurava quegl'interessi o costringeva questi a qualche limitazione o sacrifizio di fronte ad interessi di ordine superiore e in considerazione del vantaggio e del benessere dello stato. Ma dal momento che veniva fuori un altro principio, che si costituiva una finzione giuridica, in forza della quale il rappresentante si considerava, non solo come rappresentante della categoria

ristretta d'interessi, da cui era venuto fuori, ma principalmente come rappresentante dello stato in genere e quindi di tutti gl'interessi di ordine generale, comuni a tutta la convivenza politica; la teoria del mandato giuridico diventava impossibile, nè più si poteva far colpa al mandatario se avesse compromesso alquanto gl'interessi dei mandanti e si fosse preoccupato d'interessi meno ristretti e meno egoistici di quelli prevalenti nel suo angusto collegio. Al rappresentante veniva allora assegnato un campo più libero di attività, nel quale avrebbe potuto muoversi a seconda della propria volontà e regolarsi a seconda del proprio capriccio.

I fattori cui abbiamo accennato dovevano necessariamente condurre a questo risultato. Prima di tutto la grande complessità d'interessi e di bisogni prodotta dall'estensione dello stato e della sua attività doveva rendere impossibile il mandato giuridico o il così detto mandato imperativo. Quando gl'interessi e i bisogni diventano così numerosi e diversi, non è più dato ad ogni individuo di comprenderli tutti, d'interpretarli e di formularli tutti in modo preciso; come non è possibile di prevedere tutte le trasformazioni che potranno subire e tutte le maniere per poterli soddisfare. E parimenti non è più possibile ad un gruppo di elettori di determinare tutta la linea di condotta che dovrà seguire il rappresentante, nè è più possibile a questo di attenersi strettamente a una linea di condotta precedentemente determinata in tutte le sue peculiarità. Questa impossibilità veniva aumentata dalla cresciuta cooperazione politica e dal carattere più intimo che essa aveva successivamente assunto. In uno stadio ancor poco sviluppato e poco intimo di cooperazione, quando le funzioni del rappresentante sono perciò stesso poche e circoscritte, è possibile di formulare un mandato preciso, di determinare i còmpiti da eseguire e di sorvegliarne e controllarne l'esecuzione; ma in uno stadio progredito di cooperazione, quando cresce e si mol-

tiplica la cooperazione del rappresentante alla vita del governo, la precisa e preventiva determinazione dei suoi atti non si può più conseguire, ammesso pure che sia possibile di raggiungerla, senza arrestare o turbare profondamente le funzioni dello stato. Il governo non potrebbe più svolgersi regolarmente, i pubblici poteri non potrebbero più muoversi in modo costante ed organico in rapporto alle condizioni complesse della convivenza, quando tutto dovesse essere mano mano sottoposto al corpo degli elettori o dovesse essere da questi volta per volta determinato. Finalmente occorre tener conto degli effetti della specializzazione funzionale. Finchè una vera specializzazione non si era prodotta nelle funzioni politiche; si poteva supporre che il rappresentante non dovesse avere altro còmpito se non quello di difendere gl' interessi dei suoi diretti rappresentati, promuovendo dagli organi dello stato tutte le misure che sarebbero valse a tutelarli. La presunzione poteva allora avere una base di realtà e far credere che il rappresentante non avesse una funzione sua propria, distinta da quella dei suoi rappresentati. O la sua funzione poteva tutto al più apparire come una prolungazione della funzione di questi, la sua volontà come una continuazione della loro volontà, la sua condotta come un compendio della loro condotta. La rappresentanza era insomma una specie di organo di moto sotto la diretta azione di una forza motrice. In tale supposizione si poteva concepire un mandato imperativo di rappresentanza e si poteva credere che il corpo dei rappresentanti non costituisse altra cosa che l' organo della volontà dei rappresentati, come una enorme bocca che non facesse che esprimere i loro bisogni, come un enorme braccio che non facesse che agire in loro vece. Le doglianze degli stati generali in Francia, le suppliche dei comuni inglesi alla corona sono l' esatta incarnazione di quest' ordine di cose e di concetti.

Ma in uno stadio di maggiore specializzazione nella

vita politica, la rappresentanza assunse una funzione sua propria, distinta da quella del corpo dei rappresentati, indipendente dalla loro volontà, di cui non si potè più considerare come una semplice espressione. Il corpo dei rappresentanti ebbe il suo còmpito specifico nella vita dello stato, che si svolse precipuamente rispetto alla formazione delle leggi, alla determinazione e alla tutela del diritto. Questo còmpito speciale portava necessariamente per il rappresentante una propria sfera di attività e conferiva ad esso il diritto e imponeva anche il dovere di seguire i suoi propri criterî nel considerare, nel giudicare e nel far valere i bisogni dei suoi rappresentati. Esso potè allora liberamente svolgere la sua attività entro limiti molto larghi e spesso non ben definiti, potè seguire le aspirazioni della sua mente, e determinarsi a seconda della propria volontà, curando gl'interessi dello stato a preferenza di quelli ristretti e circoscritti del suo corpo elettorale.

Per queste ragioni il mandato giuridico, il mandato strettamente imperativo non fu più possibile ed attuabile e dovette mano mano essere abbandonato, sostituendolo con una forma di mandato più largo, d'indole più politica e più conforme alle mutate condizioni del diritto pubblico. Vi furono, è vero, delle scuole dottrinarie, che sostennero qua e là, e specialmente in Francia, il mandato imperativo, ma esse partivano da presupposti impossibili, da teorie, che non avevano a base lo studio e la cognizione dei fatti; onde le loro dottrine non trovarono un'eco larga nella coscienza politica della nostra epoca, e quel che più monta, non potettero ancora essere applicate nella vita moderna e non sostennero quindi la prova dell'esperienza, dalla quale soltanto era possibile giudicare circa la loro pratica applicabilità. Onde possiamo conchiudere che il mandato imperativo non è più rispondente alle esigenze e allo spirito della moderna vita politica. Al mandato giuridico si è sostituito allora il mandato politico. Con questa espressione,

già altre volte adoperata, noi vogliamo appunto indicare questo nuovo carattere che sopravviene nel concetto della rappresentanza e per cui essa, da uno stato di cose molto affine ai rapporti di diritto privato, passa ad uno stato di cose, che è più proprio ai rapporti di diritto pubblico. Si tratta infatti di un istituto proprio del diritto pubblico e per cui le analogie col diritto privato non ci soccorrono più, anzi riescono solo a traviarci da una chiara ed esatta intelligenza di questa speciale categoria di rapporti. L'analogia col diritto privato può essere invocata soltanto in un diritto pubblico rudimentale, quando i due rami di giurisprudenza sono ancora molto vicini, perchè i rapporti giuridici dell'una e dell'altra categoria sono obbiettivamente molto mescolati e confusi; ma non può essere più invocata se non raramente e con molta prudenza, quando i due diritti hanno progredito ed assunto ognuno il suo proprio carattere e la sua propria individualità, e i rapporti delle due categorie sono nel fatto separati e distinti.

**34.** — In conseguenza di questa divisione, di queste specificazioni e delle trasformazioni che l'accompagnano, si costituisce quindi il nuovo istituto del mandato politico. Volerlo nettamente definire in tutti i suoi caratteri, non è forse un'impresa molto facile, poichè è desso un fatto assai complesso, in cui entrano elementi svariati, parecchie idee e parecchie finzioni giuridiche, e perchè le opinioni degli scrittori circa il modo d'intenderlo non sono ancora del tutto concordi. Vi sono nella dottrina delle oscillazioni suggerite dai varî punti di vista e dai varî aspetti, che presenta il fenomono, dalle varie teorie, da cui si parte, dalle varie esperienze fatte in proposito. Ma, comunque sia, una certa armonia di vedute può riscontrarsi sopra certe idee e principî fondamentali, che sono come i cardini del mandato politico. Esso non implica veramente l'esistenza di un mandato o di una commissione, che i rappresentati assegnino al loro rappresentante, sia sotto la forma espressa

d'*istruzione,* sia sotto la forma tacita di un *accordo* presunto; e non implica neanco che il rappresentante debba obbedire a un'opinione pubblica saldamente costituita, a un indirizzo politico nettamente delineatosi nel corpo degli elettori. Il rappresentante può non sottoporsi nè all'una nè all'altra delle forme che potrebbe assumere il mandato, senza, che perciò venga considerato come decaduto dal suo ufficio, o possa venir *sconfessato* dai suoi elettori. Questa almeno sembra ora la dottrina dominante a tal proposito, anzi alcune legislazioni, come sarebbe appunto la nostra, vietano espressamente quella prima forma di mandato, e con molta ragione, come quella che snaturerebbe il carattere della moderna rappresentanza e ne renderebbe impossibile il retto funzionamento. Circa la seconda forma, cioè il rispetto o l'assoggettamento all'opinione e all'indirizzo politico dei rappresentati, le leggi non parlano; ma d'altra parte non vi è nessuna legge che imponga al rappresentante di sottoporsi all'opinione dei suoi rappresentati sotto pena di perdere l'ufficio tutte le volte che un dissidio abbastanza profondo si manifesti fra l'azione politica di quello e il modo di vedere di questi.

La legge non avrebbe potuto abbracciare un principio così vago e dare ad esso una forma giuridica, poichè, lasciando stare la quantità delle violazioni che avrebbero potuto aver luogo a danno di questa legge e gli abusi che ne sarebbero derivati, sarebbe stato anche impossibile d'infondere a un principio di questo genere un carattere coattivo. Ma, a prescindere da ogni altra considerazione, anche questa seconda forma di mandato avrebbe potuto vincolare la volontà del rappresentante, limitare la sua libertà di azione, circoscrivere la sua condotta politica, e questo si considera come contrario allo spirito della rappresentanza moderna, che, come abbiamo detto, assegna al rappresentante un còmpito suo proprio, una speciale funzione politica, diversa da quella dei suoi rappresentati,

e non ammette che, nell'esercizio di questo suo còmpito, egli debba tener soltanto di mira gl'interessi del gruppo che lo elegge. Egli deve anzitutto preoccuparsi degl'interessi generali dello stato, e ogni preoccupazione eccessiva d'interessi e di opinioni locali potrebbe nuocere a questo còmpito precipuo o renderne difficile l'adempimento. Ma si deve ciò interpretare nel senso che gl'interessi e le opinioni del gruppo debbano venir messe completamente da parte e trascurate dal rappresentante, acciò egli possa rivolger tutta la sua attenzione e tutte le sue forze agl'interessi comuni, alle grandi questioni della politica e ai grandi bisogni e problemi dello stato?

Non si potrebbe affermare che lo spirito della moderna rappresentanza si sia apertamente manifestato in questo senso, nè che gli scrittori e gli uomini politici sostengano una teoria di questo genere o almeno la spingano a queste estreme conseguenze. Anzi abbiamo avuto occasione di rilevare in parecchi discorsi politici pronunziati prima delle nostre ultime elezioni ([1]), che la nota predominante era una grande preoccupazione d'interessi e di opinioni locali, accompagnata dalle ripetute promesse di far loro giustizia e tenerle nel debito conto; e abbiamo potuto osservare d'altra parte che i collegi elettorali, nel procedere alla scelta dei loro rappresentanti, sono stati in gran parte guidati dal criterio degl'interessi locali e dal desiderio di vederli promossi e difesi. Questa tendenza anzi si manifestò in modo così spiccato, da fare esclamare a parecchi esservi in ciò una patente violazione dell'articolo 41 dello statuto, che chiaramente formula il principio: dovere i deputati rappresentare la nazione in generale e non le singole provincie, in cui furono eletti.

Lasciando pertanto da parte queste esagerazioni, che sono forse un sintomo della disarmonia che esiste fra la

([1]) Nel novembre del 1890.

legge e le condizioni del nostro paese, non si potrebbe dire, indipendentemente da ciò, che lo spirito dell'attuale governo rappresentativo si sia mostrato, nei paesi in cui questo governo esiste, contrario ad una rappresentanza d'interessi locali; non si deve riconoscere che esso conceda a quegl'interessi la loro rappresentanza, pur lasciando loro un posto subordinato, in guisa che debbano sempre cedere di fronte agl'interessi di indole generale. Questo spirito nuovo, risultato di profonde trasformazioni nel campo dei fatti, non può più permettere che nella rappresentanza gl'interessi del gruppo prendano il sopravvento sugl'interessi comuni, e la rappresentanza quindi si scinda e si frazioni come in altre epoche, esso vuole che la rappresentanza sia unita e solidale, come è unito e solidale lo stato; ma nel medesimo tempo non disconosce che anche gl'interessi del gruppo hanno la loro importanza e devono contare per qualche cosa nell'economia dello stato, e per cui devono esser presi per quello che valgono e rappresentati per quello che sono.

Rappresentanza d'interessi comuni non significa disconoscimento d'interessi speciali, ma significa rappresentanza subordinata di questi, come sono essi nel fatto subordinati a quei primi. Questo, se mal non ci apponiamo, è il concetto generale che domina la moderna rappresentanza considerata nei rapporti fra rappresentanti e rappresentati; e su questo concetto si trovano abbastanza d'accordo le teorie e le opinioni.

Ma le difficoltà cominciano e i dispareri vengono fuori numerosi quando si tratta di specificare e determinare questo principio e si vuole indicare in che modo può avvenire quella subordinazione, come il generale interesse si deve conciliare col particolare, fino a che punto il rappresentante è tenuto a promuoverla, e quali còmpiti e doveri precisi incombano a lui nell'esercizio di questa sua funzione? Questo è il lato veramente debole e difettoso della rappresentanza moderna. A queste domande infatti non

troviamo più una serie di risposte adeguate, le varie dottrine non ci forniscono il modo di rispondere con termini precisi e non ci presentano soluzioni comunemente accettate. Ciò forse dipenderà dal fatto che il principio nuovo della rappresentanza non si è ancora svolto in tutte le sue parti, o dalla mancanza di un grado di avanzata specificazione negli organi e nelle funzioni politiche e quindi nelle funzioni del rappresentante, per cui non riesce possibile d'indicarne con precisione i limiti o la portata, nè di fronte agli altri pubblici poteri, nè di fronte ai rappresentati. Nella pratica pertanto la soluzione si trova in questo senso, che il rappresentante si mostra anzitutto premuroso degl'interessi dei suoi rappresentati, anche quando essi vengono a trovarsi in contrasto con gl'interessi generali, e il più delle volte il rappresentante cede a questa tendenza, come nell'esempio indicato, malgrado tutte le teorie e le opinioni contrarie e il principio generalmente ammesso e proclamato della rappresentanza d'interessi generali. Egli sa che per essere eletto e quindi per essere confermato nelle elezioni successive, deve accontentare certe esigenze e certi desiderî, deve soddisfare certi interessi, e siccome l'ambizione di occupare quell'ufficio è nella più gran parte degli uomini più forte del desiderio del generale benessere dello stato, egli si deve sentire a preferenza attratto a favorire le aspirazioni dei suoi rappresentati anzichè a tener conto dei bisogni dello stato in genere. Inoltre i bisogni generali dello stato sono troppo complessi per potere essere da tutti compresi in tutta la loro estensione e percepiti in tutta la loro evidenza; mentre gl'interessi locali sono assai più semplici e possono essere facilmente percepiti e compresi e perciò stesso possono assumere maggiore importanza e gravitare con più forza sulla coscienza dei rappresentati, come su quella dei rappresentanti, onde essi anche in buona fede possono diventare a preferenza i campioni di questi ultimi.

Ciò quando le cose si svolgono normalmente e quando

non entrano in campo influenze immorali ed interessi sinistri; chè quando poi queste seconde cause cominciano ad agire, non sono più i legittimi bisogni e le legittime aspirazioni dei gruppi quelle che a preferenza occupano la mente e dirigono le azioni del rappresentante; sono invece i bisogni egoistici, le aspirazioni ingiuste, le pretese esagerate dei piccoli centri, o di personaggi potenti e di grandi elettori. Questi dominano e tengono come incatenato il rappresentante, che non è se non una loro creatura, e lo fanno agire secondo il loro talento e per il conseguimento delle loro mire. Dobbiamo affrettarci a soggiungere che questa condizione di cose tende per lo più a costituirsi nei paesi dove manca l'educazione politica e l'abitudine a questa forma di governo, la quale, essendo un organismo assai delicato, non riesce ad adattarsi che colà dove le condizioni sono molto propizie. Ma indipendentemente da ciò, questo stato di cose si produce anche quando gl'interessi legittimi dei piccoli centri sono troppo trascurati e troppo sacrificati a vantaggio di un centro solo e a vantaggio di false dottrine di governo. Allora si forma nella convivenza politica uno stato di disquilibrio, si genera una forte reazione da parte degl'interessi trascurati e conculcati, durante la quale, come generalmente avviene in simili casi, pigliano il predominio le tendenze esagerate ed occupano il campo gl'interessi egoistici. Per queste ragioni ed altre che ad esse si connettono o da esse derivano, si manifesta nella pratica una tendenza abbastanza contraria alla teoria, tendenza che in molti stati moderni si accentua con una certa proporzione, da impensierire, e diventa più visibile dove i grandi problemi e le grandi questioni della vita pubblica, che entusiasmarono ed accesero la moltitudine, vengono meno, lasciando il posto alla politica di tutti i giorni, alle riforme lente ed ingloriose, allo studio delle questioni meno atte ad esser comprese dalle moltitudini e ad eccitarne le passioni.

Ma di questa tendenza, che si manifesta nella vita pra-

tica, non si può tener conto allorchè si ricerca il concetto moderno della rappresentanza, però che essa si considera sempre come contraria al principio, come effetto di una corruzione della vita pubblica, e non si osa apertamente difendere come un principio da seguire e da raccomandare. Essa si considera come il vizio in genere, che purtroppo esiste e ha un più gran numero di seguaci che la virtù, ma che perciò non si deve proclamare e difendere e raccomandare come cosa buona. Stando dunque al principio, la rappresentanza è sempre in prima linea rappresentanza d'interessi generali, e solo in seconda linea rappresentanza d'interessi locali, quando peraltro non vi sia disarmonia o conflitto, nel qual caso ai primi è sempre accordata la precedenza. Ma con ciò il problema non si risolve, il principio rimane vago e indeterminato, non si specifica in che modo e fino a qual punto gli uni e gli altri interessi vanno rappresentati e quali sono a tal riguardo i doveri del rappresentante di fronte ai rappresentati. Ritorniamo dunque sempre al punto di partenza.

**35.** — Per semplificare la questione non abbiamo finora parlato che d'interessi semplicemente, supponendo che il rappresentante debba sopratutto rappresentare degl'interessi, sia generali, che speciali, ed abbia per precipuo còmpito quello di promuoverne il riconoscimento e lo sviluppo. Ma è ora tempo di notare che su questo punto le opinioni non sono d'accordo e che perciò non ritrarrebbe in modo esatto e completo il principio della rappresentanza moderna colui, che volesse definirlo, fondandosi esclusivamente su quella ipotesi e sulle considerazioni, che abbiamo finora svolte. Una scuola di pubblicisti che diventa sempre più numerosa, tende anche a far prevalere il concetto che la rappresentanza sia sopratutto rappresentanza di persone e quindi di opinioni, di sentimenti, di volontà individuali, le quali hanno tutte il diritto di far sentire la loro influenza, di apportare il loro contributo alla vita pubblica e di contare per quello

che valgono nella nomina dei rappresentanti, nella costituzione del corpo legislativo e quindi nella composizione del governo. Questa scuola è colpita dal fatto che la società è divisa in gruppi di persone, che hanno ognuno un modo proprio di pensare e di sentire, e quindi un modo proprio di vedere e di giudicare le questioni della vita pubblica, gl'interessi del popolo, i bisogni dello stato. Essa pensa allora che la rappresentanza non sarebbe esatta e non sarebbe giusta, se non ritraesse le opinioni e i sentimenti di tutti questi gruppi, cioè se ogni gruppo non trovasse il modo di farsi rappresentare proporzionatamente alla sua importanza, o meglio, proporzionatamente al numero delle persone che lo compongono, poichè la scuola si preoccupa solo d'importanza numerica e non tiene alcun conto di quella qualitativa. Se non si tiene alcun conto di questa divisione della società in gruppi di opinioni e della loro rispettiva importanza numerica, succede, secondo i seguaci di questa scuola, che la rappresentanza sarà soltanto l'espressione dei gruppi più numerosi e i gruppi meno numerosi non troveranno una voce che li rappresenti e faccia sentire le loro idee e i loro bisogni. Le minoranze restano senza rappresentanti e anche le stesse maggioranze spesso non vengono rappresentate secondo il loro giusto valore; e mentre gli uni non riescono a farsi rappresentare, alcuni altri vengono ad avere più rappresentanti di quello che loro si converrebbe. Ciò, secondo questa scuola, è contrario al concetto stesso di rappresentanza, perchè tutti hanno egualmente il diritto di essere rappresentati, e perciò nessuna opinione, nessun partito che ha raggiunto un certo numero di seguaci dovrebbe essere escluso dalla partecipazione al governo.

I seguaci di questa scuola cercano e credono di trovare la base giuridica della loro teoria nel presupposto che ogni rappresentante rappresenti o dovrebbe specialmente rappresentare coloro che votarono per lui e lo elessero a rappre-

sentante, e perciò, questa dottrina, che come i lettori già sanno, va anche col nome di rappresentanza delle minoranze, poichè le minoranze divennero la sua preoccupazione precipua, rende ancor più difficile la soluzione di quei problemi, che non apparivano neppur solubili di fronte alla teoria precedente. Infatti la posizione giuridica del rappresentante di fronte ai suoi rappresentati si vede anche meno chiara con i criterî della nuova teoria, e presenta maggiori intoppi e dà origine a maggiori incertezze, non facendoci questa teoria comprendere come il principio della rappresentanza unitaria e solidale possa poi combinarsi con quella base giuridica. Se il rappresentante deve rappresentare lo stato in genere e non le sue singole parti, come poi prendere per punto di partenza la rappresentanza di opinioni e di gruppi di persone?

Ma anche qui, finchè ci teniamo ai termini generali, una dottrina abbastanza adeguata e abbastanza soddisfacente può essere formulata per rispondere all'obbiezione e conciliare possibilmente i termini contradittorî. Si può dire, ad esempio, che il rappresentante per rappresentare convenientemente e rettamente lo stato deve prima di tutto riflettere i sentimenti e le idee delle persone che lo compongono e non potendo riflettere quelle di tutte le persone, è opportuno e necessario che rifletta quelle almeno delle persone che lo elessero e con le quali si suppone d'accordo circa i generali problemi dello stato e l'indirizzo politico. Questo non implica che il rappresentante debba semplicemente difendere le idee del suo gruppo di elettori in quanto esse ritraggano i loro bisogni e quindi deve far prevalere gl'interessi di questi in scapito degl'interessi generali; questo implica soltanto che gl'interessi dello stato, essendo molto complicati, ognuno li vede in un modo suo speciale e perciò il rappresentante non fa che ritrarre il modo di vedere gl'interessi dello stato predominante nei suoi elettori. Egli prende le loro idee principalmente in quanto si riferiscono all'interesse

generale e non in quanto si riferiscono ai loro singoli bisogni. Con ciò non s'intende che le aspirazioni riferentisi ai loro particolari bisogni debbano venire del tutto trascurate; neanche questa teoria vorrà negare una proporzionata considerazione a queste ultime, almeno la dottrina di questa scuola non ci autorizza a tale conclusione, quantunque i suoi seguaci non siano molto espliciti in proposito [1]; essa vorrà solo accordare a queste ultime un posto subordinato e farle valere solo in quanto non sono in contrasto con i grandi interessi dello stato. Questa teoria perciò, anche meglio della precedente, può fornire una soluzione del problema a prima vista insolubile e trovarsi in armonia col principio, con cui sulle prime pareva in contradizione. Queste ed altre frasi generali possono essere formulate quando si tratta di porre la questione in termini generici ed ottenere così una soddisfacente conciliazione.

Se non che, quando dai concetti generali, vogliamo venire a una più precisa e specificata descrizione di questi rapporti e cerchiamo di formulare giuridicamente questi concetti, troviamo le medesime difficoltà che s'incontravano nel caso precedente, accresciute anzi a causa del diverso punto di partenza da cui muove questa scuola e a causa del metodo diverso con cui procede alla formazione dei gruppi elettorali. Che cosa deve effettivamente rappresentare il rappresentante? Deve rappresentare soltanto i gruppi che lo eleggono? Ma allora, in che modo e fino a qual punto? E quali sono i rapporti che lo legano al gruppo da cui emana, quali sono gli obblighi di lui verso di coloro che lo eleggono, quali sono i diritti di questi ultimi verso di lui? È egli tenuto a rappresentare soltanto l'opinione di essi e a regolarsi unicamente in conformità di questa opi-

---

[1] Questa scuola ha sviluppato poco il fondamento giuridico della teoria, arrestandosi di preferenza sui meccanismi elettorali, ai quali ha dato invece ampio sviluppo.

nione? Parrebbe di sì, altrimenti, perchè i fautori di questo sistema tengono tanto a proporzionare il suffragio in guisa che ogni gruppo di opinione sia rappresentato, e ogni determinato numero d'individui abbia una voce nel corpo legislativo? Se è così, ogni rappresentante dovrebbe tenersi strettamente in armonia con le opinioni che egli rappresenta, e dovrebbe quindi considerarsi come decaduto dal suo ufficio tutte le volte che un qualche dissidio si manifesta. Ma l'accettazione di questo principio metterebbe i suoi sostenitori in diretto contrasto con l'altro principio dell'unità e della solidarietà della rappresentanza, negherebbe una delle più grandi trasformazioni, che si sono prodotte nel concetto di essa e non riconoscerebbe al rappresentante altro carattere se non quello di semplice rappresentante del gruppo, che lo nomina, a cui sarebbe legato da un mandato imperativo. Essa ritornerebbe al concetto del mandato giuridico, dal quale la moderna rappresentanza si è da un pezzo allontanata. Questa non può essere l'opinione dei proporzionalisti, i quali devono riconoscere che lo spirito e le condizioni della moderna rappresentanza non sono più quelle del medio evo e che sarebbe impossibile il far dipendere tutto il fondamento giuridico delle funzioni di rappresentante da un semplice accordo di opinioni, per cui, cessato l'accordo, dovrebbe cessare l'ufficio.

Con tale presupposto dovrebbe anche venir meno ogni forma di discussione sui pubblici negozi e ogni forma di deliberazione in proposito; quando, nella complicata vita dello stato moderno, un'assemblea legislativa dovesse in tutto e per tutto dipendere dall'opinione dei suoi mandanti e quando questi non dessero un pieno mandato di fiducia ai loro mandatari, l'intima cooperazione fra le parti del corpo legislativo, quale è richiesta in uno stato civile, non potrebbe più aver luogo. Questo non possono non vedere i proporzionalisti, sicchè pare che ammettano senza restrizioni il principio opposto, che il rappresentante abbia

pienamente il diritto di regolarsi e guidarsi a seconda del proprio criterio e possa non tenere alcun conto dell'opinione dei suoi rappresentati; o che almeno una sopravvenuta discrepanza fra l'opinione di questi e l'opinione di quello non debba produrre l'effetto di far dichiarare il rappresentante decaduto dal suo ufficio. Ma allora, perchè darsi tanta pena a proporzionare i suffragi e stillarsi il cervello con tutti quei metodi matematici, che dovrebbero dare ad ogni gruppo di opinioni il suo rappresentante? Se si risponde che ciò si fa perchè ogni gruppo di opinioni abbia il diritto di pronunziarsi e di farsi valere solo quando si tratta della *scelta* del rappresentante, allora non si può più parlare di rappresentante e di diritto ad essere rappresentato nel senso stretto della parola, perchè la nomina ad un ufficio non implica per sè un obbligo di rappresentare e un diritto ad essere rappresentato. Solo in un senso vago si può ammettere che il pubblico funzionario rappresenta le persone che lo hanno scelto per l'ufficio che occupa e ve lo hanno collocato; che se si volesse ammettere un rapporto preciso di rappresentanza anche in questo caso, bisognerebbe venire a delle conclusioni di questo genere, che, per esempio, un sindaco rappresenta gl'interessi e le opinioni del ministro che lo ha nominato, o che il professore rappresenta la commissione che lo ha dichiarato eleggibile a una data cattedra.

D'altra parte poi, se si ammette espressamente che il deputato debba rappresentare lo stato in genere, diventano del tutto superflue ed appariscono addirittura strane le cure che il sistema si prende per fare che ogni gruppo di opinioni abbia il suo rappresentante; una volta che il rappresentante deve rappresentare lo stato, poco importa che il metodo di suffragio sia tale, da paralizzare i voti di parecchi e dare alla maggioranza un valore superiore a quello che essa ha effettivamente. Purchè il rappresentante rappresenti lo stato in genere, non importa che alcuni vengano esclusi dal concorrere alla sua scelta. Si ricorre all'argomentazione

di sopra accennata, che cioè il rappresentante deve riflettere il modo di vedere dei suoi elettori intorno alla cosa pubblica? Ma questo argomento avrebbe valore solo quando si ammettesse che il rappresentante non debba fare altro che riflettere questi modi di vedere dei suoi elettori e non debba avere una opinione propria, ma essere semplicemente il portavoce delle opinioni altrui; dal momento invece che si ammette che egli *può* avere un'opinione propria, anche *contraria* a quella dei suoi elettori, e che si ammette che egli non è *giuridicamente tenuto* a riflettere le opinioni di questi, l'argomento perde tutto il suo valore. Lasciando stare poi che in questo caso quella tale scelta che il rappresentante dovrebbe fare fra le opinioni degli elettori, in quanto si riferiscono agl'interessi dello stato e le medesime opinioni, in quanto si riferiscono ai loro interessi singoli, fra le opinioni altruistiche e le opinioni egoistiche, complica ancor più il problema e aumenta le difficoltà. Da una parte si deve lasciare al rappresentante più libertà di giudizio e pienezza di arbitrio per potere convenientemente scegliere fra quelle categorie d'opinioni; dall'altra parte è minore il controllo che possono esercitare i rappresentati una volta che il rappresentante deve avere questa libertà di scelta. In tutti i casi la distinzione non è sempre facile e non è sempre possibile di vedere fino a che punto gli uni o gli altri interessi vengano rappresentati. Neanco quest'altro sistema ci permette adunque di potere indicare con precisione il carattere del mandato politico.

**33.** — Sebbene adunque i due sistemi si rivelino a prima vista così diversi, hanno pertanto parecchi lati comuni. Entrambi ammettono in tesi generale la rappresentanza solidale di tutte le parti dello stato, ma nel senso che i soli interessi generali debbono prevalere, o meglio, nel senso di una possibile conciliazione fra i bisogni generali e quelli speciali, ma con un assoluto predominio di quei primi quando un contrasto inconciliabile si manifesta fra quelli

e questi; entrambi negano ciò che viene comunemente chiamato un mandato imperativo, cioè negano agli elettori il diritto di potere imporre al rappresentante delle opinioni e delle istruzioni, secondo le quali soltanto dovesse regolare la sua condotta, e riconoscono nel rappresentante il diritto di apportare il suo personale contributo d'intelligenza, di opinioni, di volontà alla funzione, cui è chiamato; entrambi dànno una soluzione abbastanza chiara del principio rappresentativo, quando si tratta di porlo in termini generici; ma entrambi rimangono confusi, incerti, contradittorî, quando si tratta di specificare questo principio e di determinare fino a che punto si può estendere la facoltà del rappresentante di agire secondo il suo arbitrio, fino a che punto egli deve rappresentare interessi generali, e fino a che punto deve rappresentare interessi e opinïoni particolari; entrambi finalmente lasciano indeciso il grande problema di determinare i modi e le formole per costringere il rappresentante a comportarsi conformemente ai principî della teoria. E finchè questi modi e queste formole non sono bene determinate, non si può discorrere di un vero e proprio diritto, e la teoria dei rapporti fra rappresentanti e rappresentati non sarà mai una teoria strettamente gïuridica. Sarà una teoria morale della rappresentanza, sarà un insieme di precetti politici, di consigli di buon governo che si dànno agli elettori e agli eletti, di regole di convenienza, che s'impartiscono solo a beneficio dei volenterosi e dei ben disposti; ma di precetti giuridici non possiamo discorrere quando manca la forza coattiva, e manca perfino, come qui veramente è il caso, la possibilità di fare agire la coazione. Le differenze fra i due sistemi sono, almeno dal nostro punto di vista, di poca importanza; esse si limitano a questo, che, nel primo caso gl'interessi dei singoli gruppi perdono quasi tutta la loro importanza di fronte alla considerazione degl' interessi generali; mentre nel secondo si affermano con maggiore energia le opinioni

delle persone e dei gruppi; nel primo è il concetto d'interesse quello che predomina, nel secondo predomina invece il concetto di opinione; nel primo vi è una preoccupazione maggiore per il diritto del rappresentante, nel secondo una preoccupazione maggiore per i diritti dei rappresentati. Ma l'incertezza del concetto giuridico rimane, tanto nel primo che nel secondo caso (1).

## CAPITOLO VII.

### Concetto moderno della rappresentanza considerato in rapporto alle funzioni del rappresentante.

**37.** — Se si procede peraltro un poco più a fondo in queste ricerche, si troverà che l'incertezza, la confusione, le contradizioni che abbiamo finora scoperte nella determinazione dei rapporti fra rappresentanti e rappresentati sono in gran parte la conseguenza di una trasformazione, che lentamente si produce nelle funzioni della rappresentanza. E di quest'altra importante trasformazione non possiamo non tener conto nel determinare il concetto moderno del mandato politico.

A misura che si compiva la prima trasformazione, in forza della quale la rappresentanza perdeva mano mano il carattere ristretto, frazionato e individualistico assunto nel medio evo, diventando rappresentanza nazionale ed unitaria, un'altra notevole trasformazione, forse più radicale, ma certo più nascosta, si compiva contemporaneamente. Per opera di questa seconda trasformazione, la rappresentanza

(1) Per tutti questi capitoli sulla rappresentanza moderna tralascerò d'indicare la letteratura; essa è così vasta, che occuperebbe molto spazio, mentre i principali scritti italiani e stranieri sono già abbastanza noti, perchè valga la pena d'indicarli. Non è mio proposito quello di fare dei vani sfoggi di erudizione o pompa di memoria; il lettore avrà già compreso come rifugga da questi artifici.

perdeva in certo modo il carattere di rappresentanza propriamente detta e diventava una vera e propria funzione politica, nello stretto senso della parola, o per meglio dire (poichè funzione politica era stata anche nel medio evo), una funzione sempre meno connessa col concetto di rappresentanza d'interessi e di opinioni, e sempre più connessa al concetto di cooperazione alla vita governativa e amministrativa dello stato. Di modo che, a poco a poco, la scelta di un rappresentante doveva apparire sempre meno come la scelta di una persona per lo scopo di rappresentare certi interessi e certe opinioni, e sempre più come la designazione di una persona capace di adempiere un certo pubblico ufficio, come quello di formulare o approvare le leggi, partecipare al governo, sorvegliare le funzioni dell'esecutivo o governare a dirittura. Diventava sempre meno una delegazione di poteri, sempre più una designazione di capacità, ma una designazione fatta non più con un semplice scopo rappresentativo, ma con lo scopo di contribuire alla nomina di un funzionario pubblico.

Questa trasformazione è certo in intimo rapporto con quella precedente, perchè, una volta che la rappresentanza diventava nazionale e comune, cioè assumeva un carattere solidale e complessivo, doveva perdere insensibilmente il carattere di vera e propria rappresentanza, di una rappresentanza intesa nel senso stretto della parola. Da una parte è alquanto strano il concepire che il rappresentante scelto da un gruppo di cittadini deve, invece di rappresentare gl'interessi di questi, rappresentare prevalentemente, se non esclusivamente, gl'interessi di tutto lo stato; e d'altra parte è molto difficile, nelle attuali condizioni almeno, ottenere da una stessa persona una contemporanea rappresentanza d'interessi locali e d'interessi generali, d'interessi del gruppo e d'interessi della comunanza, quando si pensa che spesso questi interessi sono fra loro in antagonismo, e spesso è un'impresa assai ardua quella di conoscere queste diverse

categorie d'interessi e di apprezzarli nel loro giusto valore, non che di conciliarli e di comporli. Volendo tenersi strettamente attaccati al concetto di rappresentanza, si sarebbe dovuto venire all'idea dell'incompatibilità nella stessa persona d'interessi così diversi, o alla completa rinunzia di veder rappresentate una delle due categorie d'interessi, o all'idea di scegliere diverse categorie di rappresentanti per le diverse categorie d'interessi. Se a queste idee non si venne, se fu così universalmente accettato il concetto della rappresentanza nazionale, significa che si compiva già una trasformazione nelle funzioni del rappresentante per cui la rappresentanza cessava in certa guisa di essere una rappresentanza vera e propria e diventava specialmente una maniera per organizzare uno dei poteri dello stato.

Per conseguenza, le varie cause cui abbiamo precedentemente accennato, oltre ad alcune cause speciali, dovevano contribuire a questa trasformazione. La formazione del grande stato, moltiplicando e complicando gl'interessi, mentre faceva scomparire la rappresentanza di gruppo, rendeva sempre più difficile la rappresentanza vera e propria. Le funzioni del rappresentante si moltiplicavano alla loro volta, per cui mentre nuove funzioni gli si attribuivano, altre si dovevano necessariamente venir limitando.

E questo processo era sopratutto favorito dal crescere della cooperazione politica col conseguente sviluppo della specificazione funzionale. Il grado più intimo di cooperazione politica richiedeva, come abbiamo detto, maggior libertà di azione, maggiore indipendenza di giudizio da parte del rappresentante e implicava quindi che il rappresentante potesse non tener conto degl'interessi e delle opinioni dei rappresentati, senza esser perciò considerato come decaduto dal suo ufficio. Ma una volta che si poteva non tener conto degl'interessi dei rappresentati, la rappresentanza doveva perdere il suo carattere rappresentativo, tranne che non si prenda il concetto di rappresentanza in un significato assai

vago, come sarebbe l'idea di promuovere e difendere gl'interessi generali, o l'idea di rappresentare, non più quello che i rappresentati desiderano, ma quello che dovrebbero desiderare secondo il criterio e il modo di vedere del rappresentante. Ma appena accennato a questi altri concetti, vediamo che la vera rappresentanza ci sfugge e che ci troviamo di fronte ad istituzioni d'indole diversa.

La specificazione delle funzioni poi sviluppò nel rappresentante quello che possiamo chiamare il *lato governativo* in contrapposto col *lato rappresentativo;* essa cioè sviluppò a preferenza quelle funzioni, che importano diretta partecipazione al gòverno, quali la funzione legislativa, la funzione politica, la funzione di sorveglianza e di controllo sull'esecutivo, lasciando da parte quelle che implicano più propriamente il còmpito della rappresentanza, quale quella di studiare e far valere gl'interessi delle singole parti, mantenersi costantemente in armonia con i bisogni dei rappresentati, e via discorrendo. Il còmpito legislativo fu quello che a preferenza ricevette grande sviluppo a causa della crescente attività del potere legislativo e della manìa legislatrice che invade e domina lo stato moderno. E abbiamo precedentemente notato il contrasto che esiste fra la funzione legislativa così sviluppata e la funzione di rappresentanza. Quando l'occupazione precipua, costante, continua del rappresentante diventa quella di far sempre nuove leggi o di abrogare e di modificare quelle esistenti, esso non ha più il tempo, nè l'opportunità e perde anche l'attitudine richiesta per occuparsi degl'interessi dei suoi rappresentanti e per farne valere i bisogni.

Gli altri fenomeni dell'accentramento e della crescente attività politica, amministrativa, economica dello stato contribuirono parimenti a trasformare in questo senso il concetto della rappresentanza e vi contribuirono in varî modi, Prima di tutto, con l'accrescersi delle funzioni degli organi centrali e col circoscriversi e restringersi quelle degli or-

gani locali, gl'interessi dei varî gruppi e centri locali dovevano facilmente passare in seconda linea, o essere fraintesi o dimenticati. Quando tutta la vita si porta al centro non è più tanto possibile di percepire e ancor meno di rappresentare i bisogni e le condizioni delle varie parti. In secondo luogo questo processo di flogosi doveva conferire anche esso maggior rilievo all' azione politica del governo e all'indirizzo politico della camera dei rappresentanti, per cui le principali occupazioni e preoccupazioni di questi, anzichè gl'interessi dei loro rappresentati, venivano ad essere la condotta politica del governo, o le condizioni e l'esigenze dei partiti, o l'organizzazione dei pubblici poteri. In terzo luogo, le funzioni dell'esecutivo si accrescevano, come abbiamo precedentemente accennato, e con l'accrescersi di queste funzioni, cresceva la sua potenza, quindi crescevano per esso le possibilità di dominare i rappresentanti e attirarli alle sue mire, cioè la possibilità di togliere sempre più ai rappresentanti il loro carattere rappresentativo, trasformandone la funzione. D'altra parte poi l'esecutivo, estendendo sempre più le sue attribuzioni, si sostituiva bene o male, alle funzioni del rappresentante. In quarto luogo, con la cresciuta attività dello stato, si produceva uno spostamento e un disequilibrio negl'interessi dei cittadini, si producevano numerose lesioni di questi interessi e numerose perturbazioni in seno della convivenza; mentre poi contemporaneamente si sviluppava nei cittadini la credenza, che lo stato potesse riparare tutti i mali e si sviluppava il desiderio di vederli riparati per opera di esso. Quindi le sollecitazioni ragionevoli e irragionevoli, legittime e illegittime verso i rappresentanti, per invocare il soccorso dello stato e per ottenere dallo stato tutto quello che fosse possibile ottenere; sollecitazioni che, se da una parte corrompevano la rappresentanza, costringendola a rappresentare interessi egoistici e illegittimi; dall'altra la rendevano schiava dell'esecutivo, a cui era costretta di ricorrere per contentare

in parte almeno le pretese degli elettori. Anche per questo verso la rappresentanza cessa mano mano di esser vera rappresentanza per diventare sollecitatrice di favori. Precedentemente abbiamo notato come il fatto dell'accentramento e l'altro della crescente estensione nei limiti dell'attività dello stato siano in opposizione e in contrasto con le funzioni della rappresentanza; qui possiamo vedere come questo contrasto si traduca in una lenta trasformazione della stessa rappresentanza.

**38.** — Tutti i fenomeni insomma della moderna vita politica, tutti i fattori che presiedettero alla formazione dello stato moderno e tutte le condizioni che l'hanno accompagnata, ci additano e ci dimostrano inevitabile questa trasformazione nel concetto della rappresentanza. Queste cause peraltro non agirono da per tutto egualmente e con la medesima intensità, e quindi non è d'aspettarsi di veder questa trasformazione da per tutto nel medesimo stadio e con i medesimi caratteri. In alcune parti il processo si è più accentuato, in altre è meno visibile, ma, più o meno lento, nei governi rappresentativi odierni, esso si compie da per tutto. Peraltro, anche in rapporto a questa trasformazione si verifica, fino a un certo punto, il generale principio che presiede allo sviluppo delle società umane, che cioè una istituzione cessa a poco a poco di funzionare o perde e trasforma il suo carattere primitivo a misura che la società non ha più bisogno della funzione, per cui era organizzata. Infatti, col costituirsi dello stato moderno la funzione di una rappresentanza vera e propria cessava di essere così necessaria, come era stata altre volte. Prima di tutto, non occorreva più, come un tempo, difendere e far prevalere gl'interessi di ogni singola parte dello stato o di ogni singolo elemento politico, di fronte alle altre parti e agli altri elementi politici. Lo stato raggiunge, come abbiamo veduto, tale un grado di coesione e di solidarietà, tanta una potenza di organizzazione e di combinazione, tale uno stadio

di unificazione e di compattezza, da rendere ormai possibile un accordo spontaneo, una composizione, anche degl'interessi più disparati, almeno sopra alcuni punti e per le forme più importanti di cooperazione politica. Sicchè il còmpito della rappresentanza non poteva più esser quello di far prevalere, di difendere, di rappresentare i singoli interessi, quanto quello di governarli, di combinarli fra di loro, raffrenando le manifestazioni egoistiche, riducendo le esagerate pretese entro giusti limiti, comprimendo, armonizzando gli antagonismi originati da vedute unilaterali, da spirito di campanile, da illegittimi bisogni locali, da mancanza di comunicazioni e di rapporti fra le parti, sottoponendo finalmente lo stato alle comuni norme del vivere civile e politico. Il còmpito della rappresentanza quindi non poteva più essere semplicemente rappresentativo e doveva superare i limiti di ciò che potrebbe comunemente intendersi per mandato, assumendo un carattere che non doveva più avere con esso che un lontano rapporto, se non uscire del tutto dai limiti di quel concetto. Alla rappresentanza non più necessaria, come un tempo, si sostituiva il concetto di ciò che era diventato necessario.

Inoltre il concetto strettamente rappresentativo del mandato politico poteva mantenersi in vigore fino a tanto che era concepibile un antagonismo fra il popolo e il governo, e in special modo fra il popolo e la Corona. Vi fu tutto un periodo storico infatti, durante il quale questo contrasto, non solo era concepibile, ma si estrinsecava effettivamente in una divergenza di bisogni e di aspirazioni, da rendere fino a un certo punto inconciliabili gl'interessi della Corona con quelli del popolo. E fu questo stato di antagonismo che suggerì al Romagnosi la nota definizione della costituzione: « un patto che il popolo impone al principe ». Esso durò un pezzo nella vita politica moderna e suggerì in Francia quella serie di meccanismi costituzionali, uno più infelice dell'altro per circoscrivere la potenza della Corona o per

annullare addirittura ogni sua partecipazione al governo dello stato. E non si può affermare che esso sia completamente cessato ai giorni nostri, massime nei paesi usciti da poco tempo dal dispotismo e ancora quasi nuovi alla forma costituzionale. In questi anzi doveva avere un lungo strascico, poichè l'assolutismo, concentrando nella Corona ogni potere, e tenendo il popolo gelosamente lontano dalla vita politica, aveva fatto sorgere la convinzione che l'interesse del principe non potesse essere quello del popolo e che vi dovesse essere incompatibilità fra gl'interessi dell'uno e quelli dell'altro; e la storia si era incaricata di provare che quella convinzione aveva un fondamento nei fatti, poichè i così detti *patti di famiglia*, i congressi e i trattati per difendere interessi dinastici, l'odio contro le libere istituzioni, quale trasparisce dalle clausole di quei trattati e dalle lotte dei monarchi contro le aspirazioni popolari, dimostravano che i monarchi avevano separato i propri interessi da quelli dei loro sudditi (¹).

Ora questa specie di guerra, occulta o manifesta, fra la Corona e il popolo, rendeva necessarie delle misure di precauzioni dall'una parte e dall'altra e rendeva quindi necessaria da parte del popolo una rappresentanza sincera e scrupolosa dei suoi interessi, acciò non venissero sacrificati da quelli della Corona, che nella lotta era in una po-

(¹) Uno strascico di questo stato di cose si può osservare nel fatto a prima vista singolare, che il mezzogiorno d'Italia ha mandato sempre al Parlamento dei deputati in gran maggioranza di opposizione. Le opposizioni contro i ministeri nel giovane Regno d'Italia sono state costituite quasi tutte da deputati del mezzogiorno o hanno reclutato fra quei deputati il loro nucleo principale. In un paese, in cui per tanto tempo si assistette a questo antagonismo fra popolo e governo, il cómpito del deputato non può essere altrimenti concepito se non come quello di combattere la politica del governo. Certo che nelle altre parti d'Italia questo contrasto si era manifestato egualmente, ma non fu mai così marcato come nel mezzogiorno, ove per giunta non esisteva neppure una forma rudimentale di educazione politica.

sizione assai favorevole, sia per la maggiore potenza, sia per le maggiori ricchezze, di cui poteva disporre, sia per l'unità di azione che poteva imprimere ai suoi atti, sia per le prerogative, di cui godeva, sia in fine per i sentimenti che poteva destare nella coscienza del popolo. La rappresentanza doveva apparire a questo come l'arma più potente di difesa, ed era perciò naturale che essa fosse organizzata e fosse intesa in modo da poter meglio raggiungere lo scopo, come vediamo accadere per lungo tempo in Inghilterra. Finchè durava adunque un tale stato di cose e di sentimenti, il carattere della rappresentanza doveva mantenersi strettamente rappresentativo, e il rappresentante non poteva esser scelto con altra preoccupazione e sopra altro fondamento, che la rappresentanza d'interessi.

Ma a misura che questa condizione di cose si trasforma e conseguentemente si trasformano le idee e i sentimenti, che l'accompagnano e ne derivano, il carattere rappresentativo diventa a poco a poco meno necessario e dovea trasformarsi anch'esso. Quando infatti si comincia a vedere e a sentire che la Corona e il popolo, che l'esecutivo e gli altri organi dello stato, non hanno più interessi discordi, non esercitano più funzioni incompatibili, poichè sono parti di un medesimo tutto, che si propongono il medesimo scopo finale, sono membri di un medesimo organismo, che si devono tutti muovere armonicamente per la conservazione di esso; quando si pensa che il governo è una emanazione della società, e quindi non può essere organizzato che per il suo benessere; quando i fatti e le condizioni si dispongono in modo da dar ragione a questo modo di pensare e il governo si tiene effettivamente in armonia con gl'interessi del popolo, diventa effettivamente una emanazione della società e non separa più i propri interessi da quelli della convivenza che deve governare; quando tutto ciò si produce, la rappresentanza può cessare di essere una semplice riproduzione, un semplice riflesso delle opinioni e degl'inte-

ressi dei rappresentati ed assumere delle funzioni sue proprie ed indipendenti ed avere una nuova attribuzione nell'economia dello stato.

**39.** — Un'ultima serie di cause viene in fine a rendere la stretta rappresentanza mano mano meno necessaria e meno importante nella vita del governo dello stato; e consiste nella formazione di altri organi, di altri elementi, i quali assumono essi il còmpito di rappresentare e di esprimere i bisogni, le opinioni, le condizioni della società, e di esprimerli, se non meglio, forse con più persistenza ed energia. Il lettore avrà già compreso che intendiamo parlare dell'opinione pubblica e della stampa.

Si capisce che in uno stato, in cui la stampa non esiste, l'opinione pubblica non ha forza, o in cui è difficile o impossibile che un'opinione pubblica si costituisca, non vi possano essere altri rappresentanti degl'interessi, dei bisogni, delle aspirazioni del popolo, che quelli eletti appunto con lo scopo di rappresentarli. Altro mezzo non vi è allora per far conoscere al cuore dello stato, quali siano le sofferenze, le condizioni di salute o di malattia dei suoi lontani membri. Ma se, per la facilità delle comunicazioni, per lo scambio dei sentimenti e delle idee, si produce una qualunque forma di solidarietà intellettuale, una specie di comune coscienza, che raccoglie e riflette i moti delle singole coscienze e formula finalmente, sotto una comune forma di opinione, generalmente accettata e generalmente difesa, tutto ciò che la società e le singole parti sentono, soffrono e desiderano, allora un potente istrumento è costituito, un potente mezzo è scoperto, per far conoscere al cuore dello stato le condizioni delle sue singole parti; per far sentire a tutto il resto dell'organismo politico ciò che muove ed agita ciascuno dei suoi singoli organi. E questo istrumento riesce a rappresentare in modo leale e sincero gl'interessi e i bisogni del popolo, perchè esso ne è il risultato, ne è la emanazione; tanto che gli stessi rappresentanti ne devono rico-

noscere la forza e l'autorità e sono spesso costretti ad attingere da esso i criterî e le informazioni, che loro mancano. L'opinione pubblica è la voce del pubblico, e chi meglio di questa voce può esprimerne i bisogni?

L'opinione pubblica è poi sussidiata, appoggiata dalla stampa, che contribuisce anche a costituirla e a diffonderla e se ne fa alla sua volta l'espressione. Anzi nel grande stato moderno, ove le parti sono materialmente lontane le une dalle altre ed hanno varietà d'interessi, di bisogni e di vedute, ove le funzioni si sono tanto specializzate e l'attività è così grande, che manca spesso agl'individui l'opportunità e il tempo per scambiarsi le rispettive idee e i rispettivi sentimenti, l'opinione pubblica non si potrebbe costituire senza il concorso della libera stampa. Essa diventa allora l'organo o in pari tempo il fattore dell'opinione pubblica; l'istrumento che raccoglie gli elementi, i materiali, su cui l'opinione pubblica deve fondarsi; il mezzo di comunicazione intellettuale, che avvicina le menti e rende possibile un'armonia di vedute, e quindi il mezzo che la formula e la fa valere. Nell'adempimento di tutte queste funzioni la stampa diventa essa stessa un altro potente organo di rappresentanza, poichè di giorno in giorno rivela tutto ciò che si produce nella convivenza, tutto ciò che si sente, si pensa e si soffre nelle varie parti del corpo sociale, tanto che il rappresentante non ha più quasi bisogno di ricercare direttamente le condizioni del popolo; la stampa si occupa di manifestarle e rifletterle quasi tutte.

Facendosi per tal modo l'organo dell'opinione pubblica e dei pubblici bisogni, la stampa diventa una potenza, innanzi a cui tutti s'inchinano più che di fronte a un monarca temuto e di cui tutti riconoscono il legittimo imperio e l'incontestabile supremazia. Il rappresentante deve spesso cedere di fronte ad essa e venire a patti; esso ne è spesso una creatura e può facilmente diventarne una vittima.

Con la formazione di questi altri organi di rappresen-

tanza è potuta crescere la partecipazione dei cittadini al governo, si è aperto l'adito alle persone intelligenti, capaci ed atte o poter concorrere al benessere dello stato, ed apportare il contributo della loro mente e della loro esperienza, facendosi valere per quello che sono o per quello che valgono e per quello che realmente apportano di bene, di utile e di vantaggioso alla conservazione e allo sviluppo dell'organismo politico. Allora, senza il soccorso dei sistemi più o meno artificiali di elezioni, si può formare tutta una rappresentanza spontanea, possono naturalmente sorgere e costituirsi rappresentanze generali e speciali d'ogni genere d'interessi e di bisogni; rappresentanze tanto più sincere e perfette, in quanto sorgono da per sè stesse, a misura che la necessità si presenta, e tanto più organiche, in quanto non obbediscono all'azione più o meno artificiale della legge, ma all'azione libera e naturale delle condizioni e dei bisogni, a cui si proporzionano. E col formarsi di queste categorie di rappresentanze naturali, la rappresentanza, diciamo così, legale, abbandona mano mano il suo cómpito rappresentativo e si specializza sempre più nelle nuove funzioni, che è venuta assumendo nella vita moderna, e per le quali si è creduta più adatta e meglio organizzata.

**40.** — La trasformazione che ha avuto luogo nel concetto moderno della rappresentanza, e che si opera ancora e continua a svolgersi sotto i nostri occhi, è dunque duplice e va quindi considerata sotto un duplice aspetto; essa non si opera solo nel senso di sostituire mano mano alle rappresentanze ristrette e unilaterali, una rappresentanza unica d'interessi generali; ma anche nel senso di sostituire al mandato rappresentativo, la *semplice scelta* di un pubblico funzionario con lo scopo di esercitare le funzioni che gli vengono assegnate nell'economia dei pubblici poteri. In altri termini la rappresentanza diventa uno dei modi con i quali si costituisce uno degli organi governativi dello stato. Quando avremo inteso in tutto il suo significato questa seconda

trasformazione, potremo vedere come parecchie delle contradizioni e incertezze, sulle quali ci siamo precedentemente intrattenuti, spariscano in gran parte o possano venire eliminate. Infatti, se il rappresentante non è in fondo che un funzionario, designato a cooperare con gli altri funzionarî al governo dello stato, se la scelta del rappresentante, non è più una delegazione di poteri, ma è la designazione di capacità, si comprende come il rappresentante non possa più essere giuridicamente obbligato a rappresentare interessi particolari o a rappresentare interessi generali, si comprende come non si possa e non si debba specificare fino a che punto egli debba rappresentar gli uni e fino a che punto debba rappresentar gli altri, si comprende come non gli si possano descrivere e prescrivere tutte le maniere come regolare la sua condotta e si debbano molte di queste lasciare al suo arbitrio e al suo personale apprezzamento. Le differenze fra i sistemi di procedura elettorale possono allora apparire come semplici differenze di metodi escogitati per procedere più sicuramente alla indicazione delle capacità più appropriate all'ufficio; però che alcuni possano credere sufficiente a ciò il sistema delle maggioranze, altri possono ritenere più opportuno il sistema proporzionale. Entrambi questi sistemi possono vedere nel rappresentante una specie di magistrato popolare, alla cui scelta un gran numero di persone o tutto il popolo debbono concorrere; i sistemi per distribuire i voti non potendo essenzialmente influire sul concetto della rappresentanza e delle sue funzioni ed attribuzioni. Il rappresentante è sempre un funzionario pubblico, che differisce dagli altri pubblici funzionarî, non più per il modo come è scelto (potendovi essere infinite altre magistrature elettive), ma per una maggiore estensione nelle sue attribuzioni e per una maggiore libertà nell'esercizio di esse.

Peraltro la differenza, considerata da questo punto di vista, s'intende, è più quantitativa, che qualitativa. Si po-

trebbe obbiettare a questa osservazione l'importanza e il carattere speciale della funzione legislativa, che è fra i còmpiti principali della rappresentanza politica. Ma quando siamo di fronte alle diverse funzioni politiche è molto difficile di determinare quale sia la più importante; come in un organismo individuale, così in un organismo sociale ci troviamo imbarazzati a decidere se una funzione è più importante di un'altra e fino a che punto può superare un'altra in importanza. L'importanza è tutta relativa e va sempre considerata in rapporto allo scopo; dato che esso si voglia raggiungere assolutamente e che venga considerato come una somma necessità, le funzioni che serviranno a raggiungerlo assumeranno la massima importanza. Così, dato che in una società umana si consideri come di somma necessità una giustizia bene amministrata, le funzioni giudiziarie acquisteranno una importanza grandissima. Ma, indipendentemente da queste considerazioni, non si può veramente affermare che la funzione legislativa sia in uno stato più importante della funzione governativa ed amministrativa e della funzione giudiziaria, però che sappiamo come lo stato sia potuto vivere per lungo tempo senza una funzione legislativa specializzata in certi organi, mentre rinveniamo i rudimenti della funzione governativa e della funzione giudiziaria anche presso i popoli più primitivi. Se vogliamo poi discorrere di carattere speciale della funzione legislativa, dobbiamo in pari tempo riconoscere che non vi è funzione che non abbia il suo carattere speciale; dovendo ogni funzione rispondere a una speciale necessità dell'organismo politico, ne segue che ogni funzione deve avere un carattere suo proprio, diverso da quello di tutte le altre. Volendo discutere intorno alla maggiore o minore specialità di una funzione, ci troviamo di fronte al medesimo imbarazzo che provavamo, allorchè si trattava di decidere intorno alla loro rispettiva importanza. Chi può affermare, ad esempio, che la funzione legislativa ha un

carattere più speciale della funzione giudiziaria? Infine non si può neanco affermare che il legislativo abbia un còmpito suo proprio assolutamente distinto da quello degli altri poteri, poichè anche l'esecutivo esercita negli stati moderni delle funzioni, che, se non per la forma, certo per la sostanza, si avvicinano a quelle del legislativo, in alcuni casi anzi sono addirittura simili, se non identiche, e quel che più conta, tendono mano mano ad assorbire una parte dell'attività legislativa dello stato. Mentre poi dall'altro lato le assemblee dei rappresentanti cominciano a poco a poco a sentirsi incompetenti e incapaci alla vera e propria funzione legislativa, e lo addimostrano con le leggi incomplete, imperfette e contradittorie, che escono dal loro seno, con le discussioni disordinate, dottrinarie e spesso incoerenti, che hanno luogo per la compilazione delle nuove leggi; con le frequenti delegazioni di poteri all'esecutivo, che si verificano in alcuni paesi quando si tratta di compilare delle leggi alquanto complesse o di carattere tecnico; e siccome con lo sviluppo della società le leggi complesse e le leggi d'indole tecnica diventeranno necessariamente più numerose, ne segue che queste delegazioni dovranno diventare più frequenti. E che cosa sono queste delegazioni se non una implicita dichiarazione d'incompetenza o d'incapacità da parte del legislativo?

Per tutte queste ragioni non possiamo più vedere nel rappresentante che un funzionario, molto simile ai funzionarî dello stato delle altre categorie, che differisce dagli altri, più di quanto queste differiscono fra di loro, non tanto per l'indole della funzione, o per il modo di scelta, quanto per quella certa latitudine e libertà loro concessa nell'esercizio del loro còmpito.

Peraltro non si potrebbe affermare con certezza che a quest'ordine d'idee si sia completamente arrivati; solo possiamo affermare, se le apparenze e le condizioni dei fatti non c'ingannano, che verso di esso si cammina e

verso di esso si tende; le ultime evoluzioni del governo rappresentativo ci avvicinano sempre più a questa condizione di cose. Gli scrittori della prima metà del secolo, che inneggiano ancora al sistema rappresentativo, come a una delle più grandi invenzioni del moderno ordinamento politico, e quella pleiade di scrittori moderni, che guardano gli attuali ordini rappresentativi semplicemente dal lato della facciata, non sospettano ancora che il sistema rappresentativo è, da una serie di necessità mano mano condotto ad esser sempre meno rappresentativo, tanto da avvicinare la moderna rappresentanza alle magistrature popolari di Atene e di Roma. E intanto possiamo notare quello che si svolge sotto i nostri occhi nel nostro paese. L'ultima crisi prodottasi nel nostro Gabinetto (1) è stata la conseguenza di un voto di sfiducia dato all'onorevole Crispi, più per una imprudente tirata contro la politica finanziaria della vecchia destra, che per aver egli agito contro lo spirito che aveva informato e determinato le ultime elezioni, il desiderio cioè del paese esausto di non vedersi tormentare con nuove imposte. Nella discussione che aveva preceduto il voto, era accaduto l'opposto di quello che notammo durante il periodo elettorale, molti deputati cioè si erano affrettati a dichiarare che essi non erano legati da alcuna promessa con gli elettori, mentre molti altri affermavano che non dovevano alcun riguardo alle opinioni di essi; in altri termini, che avevano in tutto e per tutto il diritto di regolarsi a seconda del proprio criterio, come appunto sarebbe un funzionario di concetto allorchè agisce entro i limiti delle sue attribuzioni.

L'indirizzo non rappresentativo del moderno sistema di rappresentanza è qui nettamente delineato. Ma esso apparisce con maggiore evidenza di prove nella vicina Svizzera, ove il sistema rappresentativo funziona, almeno per certi

---

(1) 31 gennaio 1891.

dati rapporti della vita politica, insieme col governo diretto del popolo per mezzo dell'istituto del *referendum*. Colà abbiamo veduto più di una volta, specialmente nel Cantone di Vaud, la rappresentanza politica trovarsi in contrasto col voto popolare, tanto che parecchie disposizioni da quella approvate, sono state poi respinte da questo. Il che non può significare altra cosa se non che i rappresentanti non rappresentano più gl'interessi e le opinioni dei loro rappresentati.

## CAPITOLO VIII.

### Carattere del mandato politico moderno.

**41.** — Dopo tutte queste spiegazioni, dopo questa lunga analisi possiamo finalmente determinare sotto tutti gli aspetti il concetto del mandato politico secondo lo spirito della rappresentanza moderna. Esso è quell'atto con cui un corpo di elettori designa una data persona come capace di entrare nel corpo legislativo e di compiere tutte quelle funzioni, che dalla legge e dalla consuetudine vengono attribuite alla persona per tal modo designata. Questo mandato non implica negli elettori il diritto di pretendere che la persona così designata rappresenti le loro opinioni e i loro interessi; e quindi non implica da parte della persona designata e scelta il dovere giuridico di rappresentare quegl'interessi e quelle opinioni, e tanto meno quello di mantenere ed osservare gl'impegni che essa abbia potuto prendere in proposito con i suoi elettori, per promuovere od assicurare la sua scelta. Ma questo mandato peraltro implica che la persona scelta debba rappresentare i bisogni e gl'interessi dello stato in genere e debba sopratutto occuparsi del suo generale benessere, quantunque non sia possibile di determinare in che modo e fino a che punto, tanto che se ne possa fare per essa un obbligo certo e preciso. Per questo

l'obbligo imposto dal mandato politico al mandatario, non è un obbligo giuridico, ma è un obbligo puramente morale e si può paragonare all'obbligo che ha ogni pubblico funzionario di agire con rettitudine di animo e con la sincera intenzione di giovare al paese, a vantaggio del quale egli esercita la sua funzione. La differenza forse potrebbe consistere in questo, che, quando si tratta del pubblico funzionario, propriamente detto, gli obblighi di indole giuridica sono parecchi e sono fissati con molta precisione, sicchè non resta un largo campo agli obblighi d'indole morale; mentre rispetto al rappresentante, cioè al designato dal popolo, gli obblighi d'indole morale abbracciano un campo molto esteso e restano molto indeterminati, mentre si lascia un campo molto ristretto, se pure qualcuno se ne lascia, agli obblighi d'indole giuridica.

Ma, sebbene il mandato politico non implichi menomamente il dovere giuridico di rappresentare gl'interessi e le opinioni del corpo elettorale, può peraltro implicare l'obbligo morale di mantenersi in una certa tal quale armonia col medesimo corpo elettorale. L'opinione pubblica non osa dire addirittura e gli scrittori non osano addirittura formulare che il rappresentante non deve tenere alcun conto dell'opinione e degl'interessi dei suoi mandanti e possa tenersi in continuo disaccordo con essi, a questo risultato ancora non si è giunti e si tiene a tal proposito una mezza via, riconoscendo che debba esistere fra elettori ed eletti una certa corrispondenza di vedute e di rapporti e facendo al rappresentante l'obbligo morale di mantenerla. Una scuola poi vorrebbe che questa corrispondenza avesse a base degl'interessi; un'altra invece vorrebbe che avesse a base l'armonia delle opinioni; per cui la prima non dà una grande importanza alla distribuzione dei voti, mentre la seconda dà a questa distribuzione una importanza massima. Pertanto se ci domandiamo: fino a che punto deve sussistere questa corrispondenza e quando essa può o deve

cessare? — non troviamo più alcuna risposta nè nell'opinione pubblica, nè negli scrittori. Un obbligo di questo genere non può essere precisato e tanto meno può essere adempiuto; esso non ha altro imperativo categorico se non l'opinione pubblica del corpo elettorale, spesso senza efficacia, spesso incapace di costituirsi in modo preciso, oppure il pericolo di non venire rieletto, che si può far sentire solo a scadenze più o meno lunghe; onde avviene che l'apprezzamento di questo obbligo, la determinazione del modo come dovrà essere osservato viene del tutto rimesso all'arbitrio del rappresentante, che si regolerà come crede meglio e più opportuno, appunto, per continuare il paragone, quale un pubblico funzionario, quando la legge abbandona al suo criterio la scelta fra diverse maniere di comportarsi.

Da ciò noi vediamo che il mandato politico, secondo il concetto moderno, è qualche cosa di molto complesso, come in genere tutto ciò che è prodotto da una lunga evoluzione storica; è qualche cosa non bene armonizzata nelle sue parti, come in genere tutto ciò che è prodotto dall'azione di cause e di elementi disparati; è qualche cosa di non ben determinato e preciso, come tutto ciò che non ha raggiunto ancora uno stadio di definitiva formazione e oscilla fra elementi contrari. Questa incertezza e varietà di elementi si riflette nel carattere giuridico della rappresentanza e rende impossibile il sottoporla a norme sicure e farne un istituto giuridico nello stretto senso della parola.

**42.** — La rappresentanza, in forza di tutte queste trasformazioni, assume un carattere assolutamente diverso da quello che aveva nel medio evo, per cui non possiamo più riscontrare nei rapporti fra rappresentanti e rappresentati e nelle funzioni del rappresentante parecchi di quei fatti, che avevano attirata la nostra attenzione allorchè si trattò di descrivere la rappresentanza medioevale.

Prima di tutto, col moderno mandato politico non può

più esistere tra rappresentanti e rappresentati un'intima e costante armonia di vedute e d'interessi, quale era possibile in quell'epoca e con quelle istituzioni. Tale mancanza di armonia risulta evidente dagli esempî che abbiamo addotto nel precedente capitolo e in ispecial modo da quelli, che si riferiscono alla Svizzera. Che se poi questa mancanza di armonia diventa in Svizzera più visibile che altrove, ciò non si deve attribuire alle condizioni proprie di quel paese, ma semplicemente al fatto che colà le due istituzioni del governo diretto e del governo indiretto esistono fino a un certo punto l'una accanto all'altra e permettono di scoprire più facilmente ciò che altrove può rimanere più a lungo celato. Se l'azione contemporanea di queste due istituzioni potesse svolgersi negli altri paesi, forse anche maggiori contrasti verrebbero fuori. Del resto questa mancanza di armonia era un fenomeno che si poteva supporre *a priori*, considerando le fondamentali tendenze della moderna rappresentanza e considerando il modo come si svolge e si può svolgere la vita del grande stato moderno. Cessando la rappresentanza di esser divisa proporzionatamente alle categorie d'interessi, che si agitano nella convivenza, assumendo essa un carattere sempre meno rappresentativo, per opera di tutte quelle cause, cui abbiamo accennato, quell'armonia di vedute, che si poteva richiedere ed era possibile allorchè la rappresentanza era tale nello stretto significato della parola, doveva conseguentemente venir meno e non esser più neanche considerata necessaria. La trasformazione del mandato giuridico nel mandato politico, apportando al rappresentante una maggiore libertà di vedute e di azioni, doveva sempre più promuovere il suo contributo personale, la sua indipendenza dal corpo dei rappresentati, aumentando le possibili divergenze di opinioni e d'interessi. Lo specificarsi crescente della sua funzione, portando con sè necessariamente, divergenze di còmpiti e

di criterî doveva fino a un certo punto rendere inevitabile quel contrasto.

Finalmente la stessa diversità di ambiente, in cui si dovevano muovere elettori ed eletti, divenuta sempre più grande col crescere e complicarsi dello stato moderno, doveva fare il resto. I proporzionalisti credettero di riparare a questo inconveniente con i complicati meccanismi elettorali, ma le elezioni recenti del Canton Ticino provano come abbiano finora raggiunto quello scopo, che forse non raggiungeranno giammai, per l'indole stessa di quei meccanismi, intorno ai quali non è qui il caso discorrere. Peraltro con le tendenze moderne della rappresentanza e con l'esistenza di tutti quei mezzi che la civiltà moderna possiede per esprimere e far valere la coscienza pubblica, quella mancanza di armonia può, fino a un certo grado, essere sopportata, o almeno non produce tutti gl'inconvenienti che avrebbe prodotto in altri tempi e con altre istituzioni.

Una volta cessata quell'armonia di vedute, quell'armonia di aspirazioni, che aveva imperato in altri tempi e aveva composto a comunanza d'interessi rappresentanti e rappresentati, dovevano anche indebolirsi o venir meno tutti quei vincoli ed obblighi morali, che altre volte li avevano strettamente congiunti, regolando la loro rispettiva condotta e imponendo al rappresentante dei freni, meglio di quello che avrebbe potuto fare una legge espressa e una sanzione precisa. L'azione morale del corpo elettorale non poteva più essere così grande dal momento che era resa possibile e frequente la divergenza di vedute, la disarmonia d'interessi, e dal momento che veniva ammesso non essere il rappresentante per nulla legato alle aspirazioni dei rappresentati e per nulla tenuto alle promesse da lui fatte durante il periodo elettorale. Lo stesso obbligo morale doveva mutare carattere quando tutto veniva abbandonato all'arbitrio del rappresentante, le opinioni, la condotta, la sua funzione politica, e quando non era più possibile di deter-

minare i criterî della sua propria responsabilità. Essere responsabile di fronte al paese o di fronte agli elettori, sono delle frasi senza significato quando non si determina, nè è possibile determinare con precisione, in che cosa consiste questa responsabilità, quando si lascia all'agente la facoltà di regolare la propria condotta, senza porre e determinare delle norme preventive. In che modo si potrà allora giudicare la sua condotta e con quali criterî potrà essere ritenuto responsabile? Gli si può opporre che non ha agito a favorire gl'interessi dei suoi elettori? Ma egli non vi era in alcun modo tenuto, e poi egli aveva libertà di giudizio intorno a quegl'interessi, e giovandosi di quella libertà, egli ha reputato che in quelle tali circostanze non era il caso di promuoverli e di difenderli. Gli si può opporre che egli non ha agito conforme agl'interessi generali dello stato? Ma quali sono quegl'interessi? Egli, regolandosi a seconda del proprio criterio, ha creduto di promuovere gl'interessi dello stato. Si sarà ingannato, ma chi ha libertà completa di criterio è continuamente nella possibilità di potersi ingannare, senza che perciò solo sia responsabile, quando ha agito con rettitudine d'intenzione; e la prova che questo non sia avvenuto non è facile, nè sempre possibile, lasciando stare che non vi può essere tribunale giudiziario, nè morale, competente a giudicarne. La stessa pubblica opinione deve restare incerta e confusa, quando non è possibile di armonizzare gl'interessi e le opinioni. Il peso dell'obbligo morale e della responsabilità diminuisce fra gli agenti, a misura che diminuiscono e si dissolvono i loro reciproci rapporti.

Con ciò noi non vogliamo dire che sia cessato del tutto, per modo che una certa azione il corpo elettorale non la eserciti ancora sui propri rappresentanti: mostrano anzi tutto il contrario le preoccupazioni dei deputati a fine di legislatura, la renitenza a fare qualunque cosa, che possa dispiacere ai propri elettori (votare imposte, approvare leggi che urtano interessi locali, ecc.); lo mostrano le frequenti

interruzioni, interrogazioni e interpellanze a scopi elettorali, e tutto quel lavorio di raccomandazioni, quel salire e scendere continuo le scale dei ministeri, per ottenere impieghi, favori, superare impegni, e via di seguito. Ma i moventi di questa categoria, oltre a non generare obblighi determinati e precisi e una chiara coscienza del proprio dovere, sono per lo più moventi di ordine inferiore, che non dovrebbero anzi agire, e contro cui bisognerebbe resistere il più delle volte, perchè implicano delle transazioni con la propria coscienza, delle trasgressioni più o meno gravi del proprio dovere, un allontanamento più o meno grande dal proprio còmpito e dalla propria funzione. Essi accennano a rapporti che non dovrebbero esistere fra rappresentanti e rappresentati, a combinazioni e composizioni d'interessi, che non si dovrebbero produrre, perchè si tratta d'interessi egoistici e sinistri, e non d'interessi legittimi e comuni.

**43.** — Finalmente, anche il concetto organico della rappresentanza ha subìto e subisce delle radicali trasformazioni nella vita degli stati moderni. Di fronte alla rappresentanza sono a poco a poco scomparsi i gruppi politici, i ceti, le classi, gli aggregati organici di una volta; non che nella società moderna sia venuta meno ogni forma di aggregazione e si sia reso impossibile ogni qualunque aggruppamento d'interessi e di condizioni sociali; che ciò non potrebbe essere in una società umana, e tanto meno in una società progredita e civile, e nel grande e complesso organismo politico moderno; ma sono scomparsi solo di fronte alla rappresentanza, nel senso che essa non ne tiene più conto e non sono più calcolati nei meccanismi elettorali odierni. La moderna distribuzione dei gruppi elettorali, dei collegi, delle *costituenze* non è più fatta spontaneamente col criterio della comunanza d'interessi, di vita, di ambiente, di condizioni, ma con un criterio artificiale, totalmente diverso, il criterio cioè del *numero* della popolazione o degli elettori. Questo è un criterio nuovo, di cui gli antichi non

avevano idea, che si è mano mano sostituito e tende sempre più a sostituirsi al criterio precedente; e anche nei paesi, dove non ha ancora pienamente trionfato, s'infiltra lentamente e insidia e minaccia le vecchie istituzioni, facendosi strada e preparando il terreno al suo definitivo trionfo. Ad ogni modo questi paesi sono criticati e condannati come paesi troppo consuetudinari, troppo attaccati alle vecchie leggi, o alle tradizioni, o allo spirito di altri tempi, incapaci di comprendere lo spirito del moderno diritto pubblico e della moderna vita politica.

Gli aggruppamenti elettorali sono dunque regolati dal criterio numerico, non più da un criterio qualitativo; non si bada più all'aggruppamento di condizioni e d'interessi, ma al solo aggruppamento di persone con lo scopo di raggiungere un dato numero di votanti per ogni persona eletta, o di assegnare un rappresentante a un dato numero di rappresentati. Le ultime trasformazioni avvenute nella formazione dei collegi elettorali, si sono compiute per l'azione e sotto l'influenza di questo criterio. Così per esempio, quando da noi si passò dal collegio uninominale allo scrutinio di lista, ciò si fece, non già con lo scopo di promuovere degli aggruppamenti più organici di elettori, ma con quello di sostituire al *piccolo numero* di votanti in un collegio uninominale, il *gran numero* di elettori del collegio a lista; e mettere di fronte al corpo elettorale, invece di *un singolo* deputato, un *certo numero* di deputati, credendo che il maggior numero, nell'un caso e nell'altro, avrebbe potuto riparare parecchi degl'inconvenienti, che si deploravano, o si supponeva potessero accadere col piccolo numero. Si ritornò poi al collegio uninominale, quando si vide che col gran numero gl'inconvenienti erano maggiori. E come da noi, così da per tutto dove queste trasformazioni e queste oscillazioni si sono verificate. Il criterio del numero viene accettato anche dai proporzionalisti, anzi si può dire ch'esso costituisce la base del loro sistema, che tutto si ri-

duce a meccanismi di cifre umane e a calcoli proporzionali. Infatti di che cosa principalmente si preoccupa il proporzionalista? Egli vuole che ogni *dato numero* di elettori abbia un suo proprio rappresentante, non per il fatto che possa sussistere fra di essi maggiore armonia d'interessi o di bisogni o abbiano comunanza di condizioni o possano esercitare in comune qualche altra funzione politica o sociale, ma semplicemente per il fatto che costituiscono quel dato numero; tanto è vero che se una sola persona manca per raggiungere quel dato numero, essi non hanno più alcun diritto ad avere un proprio rappresentante. Il numero costituisce il diritto o almeno costituisce la condizione essenziale per farlo valere. Si comprende subito che con questo criterio del numero tutti quei rapporti organici antecedentemente descritti, dovevano subire una radicale trasformazione.

Rotta ogni comunanza di vita sociale, di ambiente, d'interessi, doveva scomparire necessariamente fra rappresentanti e rappresentati ogni organicità di rapporti. Questi rapporti dovevano diventare incerti, incoerenti, confusi, mobili, come gli aggruppamenti accidentali di opinioni, di persone, di circostanze; volubili e incostanti, come tutto ciò che non è determinato da cause essenziali e permanenti, ma da fatti accessori e mutevoli. Non era più allora possibile di organizzare quei gruppi d'interessi e di bisogni, che il rappresentante avrebbe dovuto riflettere e l'opinione pubblica avrebbe potuto apprezzare; e non fu più possibile a ciascun individuo di conoscere pienamente i bisogni del proprio ceto, della propria classe, del proprio ambiente, di valutarli in tutta la loro importanza, di distinguere i bisogni effettivi dai bisogni fittizi ed artificiali, di far prevalere quelli in proporzione del loro giusto valore. Dovendosi tutte le classi, tutte le condizioni, tutte le aspirazioni confondere per raggiungere quel dato numero reputato necessario per avere un rappresentante, quali vincoli potevano più unire

le varie parti del corpo elettorale, e quali vincoli potevano più congiungere questo al suo rappresentante?

Di qualunque genere essi fossero, non potevano più essere il prodotto spontaneo di condizioni naturali, ma dovevano essere il prodotto artificiale dell'aggruppamento imposto da una prescrizione legislativa. Quel che è certo, è che fra categorie così disparate d'interessi e di condizioni, messe così insieme a caso con la sola scorta del criterio numerico, non potevano più sorgere quei vincoli organici, che avevano altre volte legati fra di loro i diversi membri del gruppo. Il corpo elettorale non fu più una specie di corpo morale, un organismo sociale permanente, che, oltre la funzione politica aveva altre funzioni sue proprie, delle quali la funzione politica era piuttosto la conseguenza; ma il corpo elettorale fu una formazione precaria, un aggruppamento che si rivela come all'improvviso a lunghi intervalli, solo in certe date occasioni, e poi si discioglie e sparisce, ripiombando nelle tenebre, da cui era stato evocato. E a immagine del corpo elettorale, è incerto e confuso il significato dell'elezione da esso fatta, ed è precario e apparente l'accordo che ha potuto avvenire sul nome di una data persona. Non essendovi permanenza d'interessi e di rapporti, l'accordo non ha potuto esser determinato da cause essenziali e permanenti, ma da cause accidentali, da considerazioni accessorie, che presto sfumano, si perdono, si trasformano, lasciando come sola conseguenza stabile un profondo distacco fra elettore ed eletti. Da ciò quella mancanza di senso pratico nei rappresentanti e nei rappresentati, quella ignoranza della realtà delle cose, quel desiderio di chimere e di principî dottrinari, quel bisogno di novità, quella incertezza di criterî e quindi le facili corruzioni e le sorprese delle urne. Mancando insomma l'accordo organico fra le parti, tutto ciò che è inorganico verrà naturalmente a sostituirlo. Quest'altro genere di trasformazione si connette peraltro intimamente alle altre che abbiamo esa-

minato finora, e ne è, come del resto il lettore può vedere a prima vista, in pari tempo la causa e la conseguenza.

## CAPITOLO IX.

### Il concetto della rappresentanza moderna considerato rispetto al diritto dei rappresentati.

**44.** — Se ci volgiamo ora a considerare i diritti dei rappresentati, sia di fronte alla scelta, sia di fronte all'azione del rappresentante, scopriremo nuove contradizioni e nuovi contrasti, che ci faranno sempre più vedere quanto numerose, complesse e disparate furono le cause, onde dovette essere influenzato il concetto della rappresentanza moderna, e come esso sia tutt'altro che un concetto arrivato ad uno stadio di definitiva formazione. Contrariamente infatti a quello che ci potrebbero autorizzare a conchiudere le precedenti ricerche intorno ai rapporti fra i rappresentati e i rappresentanti e intorno alle funzioni di questi ultimi, dobbiamo ora riconoscere che in nessuna epoca storica il diritto al suffragio venne affermato con più energia e interpretato con maggiore estensione come nell'epoca attuale. Dovendo giudicare dalle precedenti osservazioni sulla libertà di opinione e di azione concessa al rappresentante, sul carattere sempre meno rappresentativo della rappresentanza moderna, sulla generale mancanza di accordo fra elettori ed eletti, dovremmo supporre che il diritto al suffragio (il così detto diritto elettorale o elettorato) fosse un diritto poco ambito e poco ricercato e quindi ristretto a poche categorie di persone, non per un malinteso e ristretto spirito di esclusivismo, ma per l'indole stessa e la poca importanza di questo diritto. E veramente non si potrebbe arrivare ad altra conclusione quando si pensa che l'importanza di questo diritto deve necessariamente diminuire quando si accresce l'indipendenza del rappresentante; i due fatti sono

in antagonismo, più l'uno acquista importanza e più l'altro ne perde.

Il diritto al suffragio ha grande valore quando prevale il concetto del mandato giuridico, poichè ogni votante ha allora il diritto, non solo di eleggere il suo rappresentante, ma di imporgli una parte almeno della propria opinione, di sindacarne la condotta e di concorrere con gli altri a revocare il mandato, allorchè si suppone non l'abbia esercitato degnamente; ma quando prevale invece il concetto del mandato politico e il rappresentante può non tenere alcun conto dell'opinione dei suoi elettori, può disprezzare ogni sindacato e può esser sicuro di non esser deposto, che valore può allora avere il diritto al voto? Si vuol dire che esso può aver valore per il fatto che la scelta diventa allora argomento di somma importanza, sia per i maggiori diritti che vengono conferiti all'eletto, sia per la maggiore difficoltà a correggere le conseguenze di una cattiva scelta? Ma se ben si pensa, non è il diritto in sè che può acquistar valore in tal caso, è semplicemente l'atto della scelta, che deve essere fatto con più oculatezza e con più matura ponderazione. Il diritto in sè è certo minore, poichè implica l'esercizio di certi attributi della sovranità solo una volta tanto, mentre nel primo caso implicava l'esercizio di quegli attributi in modo permanente; e certo coloro che sostengono il domma della sovranità popolare sono coerenti nelle loro teorie allorchè affermano che il popolo è sovrano soltanto nel momento delle elezioni, perdendo ogni attributo sovrano sì tosto che l'elezione ha avuto luogo.

Questa minore importanza del diritto al suffragio dovrebbe dunque portare come conseguenza una minore energia nell'affermazione di esso; invece vediamo accadere tutto l'opposto di quello che avveniva nel medio evo. In quell'epoca il diritto al suffragio aveva poca o niuna importanza, e nelle elezioni si lasciava spesso decidere alla sorte, spesso alla pubblica opinione in genere, senza che nessuno potesse

affacciare uno speciale diritto alla scelta, proprio come in una comitiva di amici si nomina alla buona e per acclamazione una persona per esercitare un ufficio qualunque. Spesso poi si adoperavano sistemi più complicati, per cui chi occupava un dato ufficio sceglieva un piccolo numero di persone appartenenti a un dato gruppo, acciò queste procedessero alla nomina di altre o di quelle che dovevano essere definitivamente nominate. Ed era così poco importante questo diritto di fronte alla coscienza politica dell'epoca, che molte volte gli storici non si accupano neppure d'indicarci come venisse distribuito, molte volte non viene neppure determinato dalle leggi e si abbandona completamente alla consuetudine, e altre volte la consuetudine non arriva neppure a costituirsi in modo definitivo e rimane incerta sopra un fatto, a cui ora attribuiamo tanta importanza. Così in Inghilterra, per un lungo periodo, fino alla costituzione almeno degli elettori a 40 scellini, il diritto al suffragio rimane, con ogni apparenza, indeciso e indeterminato e resta in balìa delle circostanze e delle consuetudini locali, che potevano naturalmente variare da borgo a borgo e da contea a contea. Quel che invece importava nel medio evo era che il rappresentante avesse appartenuto alla classe, al ceto, al gruppo che doveva rappresentare, purchè questa condizione venisse osservata, il resto poteva apparire come questione di secondaria importanza. Questo fatto, in apparenza strano, può essere abbastanza spiegato e giustificato quando si pensa che il gruppo era allora così compatto ed organico, gl'interessi nel suo interno erano così collegati ed armonici, le parti erano così solidali, che un qualunque membro di esso poteva esser capace a rapppresentare gl'interessi del tutto, oppure era atto a indicare la persona capace di rappresentarli. Il gruppo era un tutto sovrano; bastava che una qualunque parte ne rappresentasse gl'interessi, perchè questi fossero validamente difesi e rappresentati.

Ai nostri giorni invece il diritto al suffragio ha acquistato un'importanza grandissima e tutti vorrebbero averne il godimento, e nessuno si considera come cittadino completo, se non dopo di averlo ottenuto; infatti la pubblica opinione riguarda come una *capitis deminutio* la mancanza di questo diritto in alcune classi della popolazione. Non si può negare che i pubblicisti e gli amatori di popolarità abbiano a questo riguardo, diciamo così, forzata alquanto la mano alla pubblica opinione, specialmente in certi paesi, presentando come un bisogno, come un desiderio ardente del popolo l'estensione del suffragio, che invece il popolo non desiderava, o di cui non si curava gran fatto, tanto che gli elettori non si occuparono in molta parte di andarsi ad iscrivere e meno di andare a votare quando il suffragio fu esteso; ma non si può negare d'altra parte che l'opinione pubblica ai nostri giorni sia concorde nel concedere grande importanza a questo diritto e nel volerne esteso il conferimento. E intanto differenti sistemi sono venuti fuori per spiegare questo diritto, per cercare ad esso un fondamento scientifico, per determinare le persone cui dovrebbe essere conferito. Ai giorni nostri non importa più di sapere a quale categoria di persone, a quale gruppo appartiene colui che deve essere scelto; malgrado le incompatibilità e le ineliggibilità i limiti della scelta sono immensamente larghi nelle leggi moderne; ai nostri tempi invece importa moltissimo ed è considerata come una questione di altissimo interesse, quella di sapere quali sono le persone che devono godere il diritto al suffragio.

Ma anche questa contradizione di accordare grandissima importanza al suffragio, proprio quando esso viene a perdere gran parte del suo valore, può essere abbastanza spiegata quando si pensa che, con lo sciogliersi del gruppo medioevale, venne meno l'armonia degl'interessi, la solidarietà delle parti, l'individuo si trovò isolato e sentì il bisogno di difendere esso stesso i propri diritti, e di con-

tribuire direttamente a far prevalere i proprî interessi. Ognuno cercò di prendere nelle proprie mani la difesa di sè, quando vide che non era più possibile che altri se ne occupasse o l'assumesse in sua vece, quando vide che i vincoli, che lo avevano legato con altre persone come in un tutto organico e compatto, si erano a poco a poco indeboliti ed avevano completamente cessato di esistere. L'importanza crescente del diritto al suffragio e la sua crescente estensione non sono insomma che una conseguenza del moderno individualismo.

**45.** — Le scuole e i sistemi che cercano di spiegare l'indole del diritto al suffragio e determinare quindi i limiti della sua estensione, possono ridursi a due principali, indicati comunemente con due denominazioni, che da per sè stesse rivelano tutta l'incertezza dei criterî, tutta l'indeterminatezza dei principî, che domina in questo argomento: *il sistema del suffragio universale, il sistema del suffragio ristretto.*

Il sistema del suffragio universale parte dal principio che il diritto di partecipare al governo del proprio stato è un diritto naturale insito nell'individuo, che nasce con l'uomo e si spegne con la sua esistenza; esso ha il medesimo fondamento che la dottrina della sovranità popolare, o ne è la conseguenza legittima e più coerente. Gli uomini nascono tutti liberi ed eguali, hanno tutti i medesimi diritti, concorrono tutti con la loro volontà alla formazione dello stato, hanno tutti la loro porzione di sovranità e devono quindi avere tutti il medesimo grado di partecipazione alla vita del governo, o essendo ciò impossibile, debbono almeno avere quel minimo di partecipazione diretta che si esercita per mezzo della elezione. Il legislatore non crea il diritto al suffragio, questo diritto è superiore alla legge, perchè è anteriore ad essa, perchè deriva dalla stessa natura umana; il legislatore si deve semplicemente limitare a riconoscerlo, come fa per il godimento dei diritti civili. Ciò

non significa che il legislatore non possa imporre a questo diritto delle limitazioni e delle condizioni, ma queste non vengono a negare il diritto e non possono riuscire a farne una emanazione pura e semplice della legge; le limitazioni e le condizioni sono rese necessarie dal fatto che non tutti gli uomini si trovano in grado di potere esercitare questo diritto; vi sono i bambini, vi sono i mentecatti, gl'indegni, anche le donne per un gran numero di scrittori, tutte persone incapaci di usare, o di usar bene di questo diritto. La legge dovrà dunque stabilire quando questo diritto potrà cominciare ad essere usato dai cittadini; ma, ciò facendo essa non fa nascere il diritto, essa indica semplicemente le condizioni in cui potrà essere esercitato; il diritto esiste sempre in potenza, si tratta solo di sapere quando potrà passare in atto.

Si capisce allora che le condizioni, che la legge deve indicare, devono essere più che è possibile poche e limitate, poichè esse arrestano o circoscrivono ciò che è un diritto naturale dell'uomo e si devono perciò restringere solo a quei fatti che troppo chiaramente manifestano l'incapacità ad esercitare quel diritto. Per un diritto cosiffatto la capacità deve essere sempre presunta e costituire la regola, l'incapacità deve essere invece dimostrata e costituire l'eccezione. Non tutti i sostenitori del sistema muovono peraltro dal medesimo punto di partenza; la teoria del diritto naturale è certo il fondamento più logico, ma scientificamente è il più debole e il più facile ad essere combattuto, onde alcuni moderni scrittori si videro costretti a cercare altri fondamenti più saldi e più scientifici.

È nota a questo proposito la teoria del Mill basata sul conflitto degl'interessi delle diverse classi sociali. Siccome i rappresentanti devono decidere sugl'interessi di tutti i cittadini, è giusto e ragionevole che tutti possano far sentire la propria voce per mezzo del proprio voto, negare a qualcheduno il diritto fondamentale di apportare il proprio

voto quando si tratta di decidere sulle faccende comuni, significa escludere ingiustamente un interessato ad un negozio comune e lasciare quindi agli altri la libertà di conculcare il suo interesse. Accade come quando in una società di azionisti si volesse escludere un certo numero di essi dal partecipare alle comuni deliberazioni. Nell'un caso e nell'altro può allora facilmente accadere che gl'interessi non rappresentati vengano trascurati o manomessi. Infatti le classi che governano sono naturalmente spinte a favorire gl'interessi di coloro che hanno il diritto di suffragio, poichè da quelle possono sperare o temere; mentre poi nessuno stimolo li conduce a prendere in considerazione gl'interessi e i desiderî di coloro, che non hanno quel diritto. E comunque fossero volenterosi di farlo per un sentimento di giustizia, essi sono troppo occupati e preoccupati dalle faccende di governo e dagl'interessi delle classi sociali, che più direttamente premono sul governo per mezzo del voto, per trovare il tempo e l'intenzione di occuparsi di ciò che possono trascurare senza loro pericolo. Per questo nessun altro sistema di suffragio può raggiungere lo scopo, onde è suggerito e che si propone di conseguire, tranne che il suffragio universale; solo quando il diritto elettorale è egualmente distribuito a tutti i cittadini adulti e quindi tutte le classi sociali, senza veruna esclusione, sono ammesse al voto, si può raggiungere una organizzazione politica soddisfacente e conforme ai bisogni e ai desiderî della società.

A queste considerazioni fondamentali si possono, con la scorta dello stesso Mill, aggiungere altre considerazioni sull'utilità di questo sistema di suffragio tratte dalla benefica influenza del suffragio sull'educazione politica del popolo. Il voto e l'educazione politica sono due fatti così intimamente connessi, che l'uno diventa, a così dire, la condizione e la misura dell'altro. Uno dei principali benefizi del governo libero è quello appunto di procurare quell'educazione dell'intelligenza e dei sentimenti, che scende mano mano dalle

alte classi fin negli ultimi strati del popolo, allorchè esso è chiamato a partecipare agli atti, che direttamente si riferiscono ai grandi interessi del paese. Questa partecipazione porta necessariamente con sè la discussione sugli affari della vita pubblica; e con la discussione politica l'operaio, la cui occupazione è affatto macchinale, il cui modo di vivere gli vieta qualsiasi varietà d'impressioni, di circostanze e d'idee, giunge a comprendere come le cause remote, gli eventi che maturansi altrove, hanno pure una sensibilissima influenza sui suoi personali interessi. Col mezzo della discussione politica e dell'azione politica collettiva, l'uomo, i cui interessi, sono dalle sue occupazioni giornaliere limitati ad una angusta cerchia, impara a simpatizzare con i suoi concittadini, a cooperare con essi e diventa scientemente membro della grande comunanza. Ma quando un ordine di cittadini non ha voto, nè cerca di acquistarlo, le discussioni politiche sfuggono affatto alla sua attenzione, e, lo sappia egli o no, è degradato ogni qualvolta altri s'impadronisce di un potere illimitato sul destino di lui.

La sua situazione rispetto agli elettori, è quella dell'uditorio in una corte di giustizia, paragonato alle dodici persone che seggono sul banco del giurì. Non gli si domanda il suo suffragio, non si cerca d'influenzare la sua opinione, si fanno degli appelli, si dirigono degli argomenti ad altri in presenza sua; e niente dipende dalla decisione alla quale esso possa venire, anzi non v'è neppure bisogno che esso venga ad una decisione qualunque [1].

Altri infine, per giustificare e difendere questo sistema di suffragio, ricorrono a una supposta correlazione fra pubblici doveri e pubblici diritti. Dacchè tutti i cittadini adulti, essi sostengono, sono chiamati allo adempimento di certi doveri fondamentali e necessari per l'esistenza dello stato, come

---

MILL. — *Representative Gov.* Ch. VIII. — CATTANEO. — *Basi dell'elezione politica.* Torino 1878, pag. 65. — PALMA. — *Corso di Diritto costituzionale,* volume II. Firenze 1884, pagine 25 e 109.

il servizio militare, il pagamento delle imposte, almeno di quelle indirette, l'obbligo della testimonianza nei giudizi penali, e via discorrendo; è poi giusto che tutti i cittadini adulti siano chiamati a partecipare alla vita del governo. Come potrebbe infatti negarsi il diritto del voto a coloro che difendono lo stato a costo della loro vita e con lo spargimento del loro sangue, che l'alimentano con le proprie sostanze e ne procurano lo sviluppo con numerosi sacrifizi? Se questo diritto si nega, non si può non percepire il disequilibrio che allora ne nasce, perturbandosi l'economia dello stato. Non vi sarebbe più armonica corrispondenza fra diritti e doveri pubblici, si esigerebbero da alcuni ordini di cittadini dei sacrifizi, che non avrebbero poi alcun corrispettivo, si avrebbero delle classi sociali costrette a dar tutto, senza che fosse loro concessa alcuna cosa. Ciò urta contro i principî generali del diritto, secondo cui diritto e dovere si concepiscono sempre in intima correlazione l'uno con l'altro; ciò urta contro i principî della politica, la quale consiglia d'interessare tutte le classi della società al mantenimento del buon governo e non escluderne alcuna, massime poi quando si astringono tutte ad apportare il loro contributo di sacrifizi.

**43.** — A questo sistema del suffragio universale varie furono le obbiezioni rivolte, e veramente non era impresa difficile quella di combattere un insieme così vario d'ipotesi e di teorie. Fu prima di tutto obbiettato che questo suffragio così pomposamente chiamato universale, non è poi universale nel fatto, poichè esclusi i minorenni, i mentecatti, gl'indegni e le donne, non resta che una minoranza di persone. Ma l'obbiezione non è tale da spaventare una teoria metafisica, la quale può affermare che il diritto al suffragio è sempre universale come diritto, comunque nella pratica l'esercizio ne possa essere limitato. Ciò che vi è di universale in tal caso è il diritto in potenza, per il diritto in atto è tutt'altra la questione. Il sistema si trova invece

nell'imbarazzo quando viene attaccato nel suo proprio campo e gli si domanda conto di questo diritto naturale di tutti i cittadini a partecipare al proprio governo, della teoria dell'eguaglianza, della sovranità popolare e di altre dottrine metafisiche, più o meno connesse fra di loro, sulle quali esso aveva edificato tutto il suo edificio. Che cos'è quel diritto innato nei cittadini, se non una vuota affermazione senza prova, da stare in compagnia con i *fluidi* della vecchia fisica e le *forze vitali* della vecchia biologia? Certo che il diritto elettorale non è creato dalla legge, come del resto nessun diritto è una vera e propria creazione legislativa; sono delle forze sociali e psichiche assai complesse quelle che in ciascuna epoca storica cooperano e collaborano alla formazione del diritto, la legge non è che l'ultima e spesso inesatta manifestazione di esse. Ma ciò non ha nulla che fare col diritto innato e col diritto naturale, ciò anzi è diametralmente contrario ad ogni concezione di quel genere; se il diritto è un risultato di fattori sociali e psichici, significa che esso si forma continuamente con i bisogni della convivenza e non preesiste.

Nè men sicura e men semplice può essere la confutazione delle teorie dell'eguaglianza e della sovranità popolare. Il diritto ammonta sempre a una ingiustizia quando viene attribuito in proporzioni eguali e riconosciuto in tutto e per tutto nel modo medesimo a soggetti che si trovano e si svolgono in condizioni diverse. Il diritto di eguaglianza può essere concepito soltanto nel senso di una parità di diritti in una corrispondente parità di condizioni; ogni altro modo d'intenderlo riesce ad una concezione metafisica, la quale non trova più alcuna base nel fatto. Se la società si è svolta verso un grado di maggiore eguaglianza di diritti, ciò è avvenuto perchè molte differenze e distinzioni sono scomparse nella società moderna, e di molte altre si potè meglio discernere il lato essenziale dal lato accidentale e si riconobbe non potersi su questo soltanto fondare una

differenza di diritti. Ma alla evoluzione verso l'eguaglianza si è accompagnata la evoluzione verso la disuguaglianza, e le due forme di evoluzione sono state anzi contemporanee e correlative. E ciò si comprende anche, poichè se molte differenze scomparvero, altre numerose se ne costituirono, essendo la evoluzione crescente sviluppo di eterogeneità, e perchè molte nuove differenze si percepirono, che prima erano rimaste inosservate. Basta indicare le numerose divisioni e suddivisioni del diritto all'età nostra, le nuove categorie di atti giuridici, regolata ciascuna con diversi criterî e con norme diverse, le infinite distinzioni e sottodistinzioni di principî e di atti, le differenze, che alle volte apporta una piccola varietà di condizioni, o una piccola modificazione di procedura.

La sovranità popolare è la conseguenza diretta di una concezione meccanica della società. Essa parte dal presupposto che la società e quindi lo stato risultino o debbano risultare dal concorso di tante volontà, simili ed eguali, quante sono i singoli individui, onde essa è costituita. Non si richiede veramente una grande penetrazione per iscoprire che questo modo di concepire la società non risponde e non potrà mai rispondere alla realtà obbiettiva del fenomeno umano. Altro che aggruppamento di volontà simili ed eguali! La società risulta da un insieme così complicato di fattori, da una varietà così eterogenea di condizioni, d'interessi, di aspirazioni, di bisogni, di desiderî, da un cumulo così inestricabile di tendenze e d'influenze, che gl'individui esercitano gli uni sugli altri, da fare di essa l'organismo più complesso che siasi mai potuto immaginare [1]. Di fronte a tutta questa varietà di condizioni e di fatti e anzi per opera di essa, le volontà dei singoli individui si mostrano così diverse e con valore e forze così disparate, da darci ad esempio degli estremi come questi:

[1] Si veda il mio libro *Stato e Nazione, ecc.*, cap. IV, § 27.

da una parte volontà negative, che non sanno muoversi per moto proprio, ed hanno bisogno di forze che le dominino e le governino; e volontà, che hanno tanta forza, da dominare, governare, soggiogare e condurre perfino alla propria distruzione intere masse d'individui. Non si può menomamente mettere in dubbio che la teoria della sovranità popolare è fondata sulla più completa ignoranza della psicologia sociale.

Del resto siffatte teorie sono ora abbandonate dalla scienza e non varrebbe più la pena di discuterle e di confutarle. I sostenitori seri del suffragio universale hanno sentito che questa base veniva lor meno e hanno cercato rifugio altrove. La teoria del Mill lo dimostra; ma essa dimostra ancora un'altra cosa, dimostra il carattere unilaterale dell'ingegno del Mill come sociologo. Egli è spesso condotto a considerare solo alcuni lati del fenomeno, lasciando altri nell'ombra o del tutto inosservati; e quantunque i lati che egli considera siano assai bene esaminati, la teoria non può riuscire completa, perchè l'analisi non fu egualmente portata su tutte le parti. Così avviene in questo caso; egli vede nella società gl'interessi dal lato del loro conflitto e non dal lato delle loro armonie, supponendo per tal modo che gl'interessi della convivenza debbano essere sempre in disarmonia fra di loro. Supposizione, come si vede, assolutamente in contrasto col concetto organico della società, poichè fra individui, i cui interessi sono sempre in conflitto, tranne quando non siano artificialmente conciliati, è difficile che si costituisca spontaneamente una forma organica di aggregato. Onde non fu difficile di opporre alla teoria gli esempî numerosi che fornisce la storia, e dai quali si desume che le classi governanti potettero prendere a cuore gl'interessi delle classi governate, anche quando queste non ebbero rappresentanza. L'ipotesi del Mill rivela inoltre una concezione assolutamente individualistica della società e perciò contraria anch'essa alla realtà del fenomeno; essa

suppone cioè che ogni individuo abbia il suo interesse particolare, il quale non possa essere difeso che a mezzo del suo voto; essa non concepisce gl'interessi dello stato come interessi generali o come interessi di gruppo, chè altrimenti non sarebbe stato possibile di comprendere la necessità del voto ad ogni singola persona.

Questa teoria si trova inoltre in contrasto con alcune tendenze della rappresentanza moderna innanzi esaminate. Prima di tutto si trova in conflitto col principio che il rappresentante deve rappresentare gl'interessi generali di tutto lo stato e non quelli delle persone che lo hanno eletto; in secondo luogo si trova in contrasto col carattere sempre meno rappresentativo che assume la rappresentanza. Se gl'interessi delle varie parti dello stato si considerano come in un perenne contrasto fra di loro, e se si suppone che i rappresentanti non debbano rappresentare che gl'interessi dei proprî elettori; non è più possibile di ammettere nello stato l'esistenza d'interessi comuni e non è più possibile di supporre una rappresentanza d'interessi generali. D'altra parte, se si ammette che il rappresentante non debba esser legato ai proprî elettori da alcun mandato imperativo e debba regolarsi a seconda del proprio criterio, anche mettendo in non cale i bisogni e gl'interessi dei suoi rappresentati, non si capisce come si possa riporre tanta fiducia e concedere tanta importanza al semplice diritto di suffragio. Non meno unilaterale è l'opinione del Mill sull'utilità del suffragio universale e circa la sua azione benefica siccome un mezzo di educazione politica. Si richiedono ben altre condizioni, si richiede l'azione di ben altri fattori, l'influsso di ben altre circostanze per promuovere nel popolo l'educazione politica. Il suffragio universale non ha educato alcun popolo, ma ne ha corrotti parecchi; esso è come un'arma messa in mano di chi non sa adoperarla, e non si è mai detto che il fucile abbia insegnato all'uomo di colpir diritto. Il suffragio infatti può riuscir benefico o dannoso, non in proporzione della sua

estensione, ma in proporzione del grado di educazione che possiede il popolo che l'adopera. Per un popolo ineducato alla vita pubblica e che non si fa alcuna idea delle conseguenze benefiche o dannose del suffragio, se si esercita in questa o in quella maniera, il diritto al voto riesce una causa e un'occasione di corruzione, di oppressioni, di violenze, di falsità di ogni genere, che guastano il carattere, confondono e snaturano e sfibrano la coscienza pubblica. Il voto sarà venduto, o dato per timore o per necessità, o promesso in compenso di favori, di concessioni, di speranze nutrite ad arte. La discussione politica si svolgerà intorno a fatti personali, a pettegolezzi, a ciarle di campanile, o farà eco ai discorsoni dei demagoghi e dei mestatori, pieni di frasi e vuoti di buon senso; quanto pure i comitati non si occupino essi di tutte le faccende, come il più delle volte accade in questi casi, togliendo agli elettori la noia della discussione e della scelta. E così l'azione in comune non insegna nulla all'elettore ignorante, o piuttosto insegna una qualche piccola cosa, che cioè il suo voto ha un certo valore di scambio e obbedisce alla legge economica dell'offerta e della domanda, sicchè in certe occasioni sarà un mezzo per combinare un *buon affare*.

La supposta correlazione fra diritti pubblici e pubblici doveri, con la quale si vorrebbe giungere per un'altra via a difendere e giustificare il sistema del suffragio universale, poggia anch'essa sopra una concezione inesatta e subbiettiva del fenomeno sociale. Lo stato s'impernia sopra ben altre necessità e tende verso ben altri scopi, che una semplice e meccanica correlazione di diritti pubblici e doveri pubblici. E di queste altre necessità bisogna certamente tenere il debito conto quando si tratta di riconoscere e definire i diritti e massime i diritti di partecipazione al governo. Ma la correlazione inoltre, così come è immaginata, non può esistere, poichè essa non tiene alcun conto del carattere etico del diritto pubblico e quindi del fatto che i pubblici

diritti sono in pari tempo pubblici doveri. A differenza del diritto privato, il diritto pubblico non può essere esercitato ad esclusivo vantaggio della persona che ne è oggetto, esso deve essere sopratutto esercitato a vantaggio della convivenza, e perciò, come avemmo già occasione di notare, contiene in sè un valore etico, che lo trasforma in pubblico dovere. Il diritto pubblico ha quindi come due facce, è diritto e dovere, a seconda il punto di vista da cui si considera. Ciò posto, la correlazione immaginata non può più aver luogo. Il dovere di difender la patria contro il nemico non è meno un dovere che un diritto, e come tale fu considerato appunto dagli antichi, i quali ne facevano un privilegio del cittadino.

Anche questa teoria pertanto rivela quella tendenza, cui abbiamo accennato nelle pagine precedenti, la tendenza cioè a considerare la società come un insieme di forze individualistiche, le quali agiscono ognuna per proprio conto e propria difesa. Essa è l'effetto di conseguenze, che lentamente si produssero e si accumularono nella società moderna, e non si deve perciò considerare come l'abberrazione di poche menti, o la conseguenza isolata di alcune teorie inesatte; essa riflette uno stato di cose che realmente esiste e si è venuto sempre più accentuando. Tutte le teorie del suffragio non si comprendono se non si tien conto di essa. La discussione che abbiamo finora fatta sarebbe infeconda se riuscisse a mostrare soltanto che il sistema del suffragio universale è insostenibile; essa ci deve mostrare anche l'azione appunto di quella tendenza verso l'individualismo. Il sistema del suffragio universale non sarebbe potuto venir fuori e non si sarebbe potuto immaginare se non in una società individualistica e in un'epoca di crescente individualismo. L'idea che ogni individuo ha un diritto eguale a quello di tutti gli altri individui per partecipare al governo dello stato e deve esercitarlo nel modo medesimo, non poteva sorgere se non in un tempo, in cui, disgregati

e svaniti i vincoli fra le parti e gli elementi sociali, restò l'atomo umano, uniforme, monotono, simile, se non eguale da per tutto; sciolto il plesso organico restò l'individuo, centro e motore d'ogni cosa, con le sue tendenze egoistiche, con l'idea esagerata del suo proprio valore e dei suoi proprî diritti. Quando avremo inteso in tutto il suo significato e in tutta la sua importanza il carattere di questa tendenza, comprenderemo anche il significato del suffragio universale e la ragione principale per cui delle teorie insostenibili trovarono numerosi ed ardenti seguaci.

**47.** — Il sistema del suffragio universale ha pertanto in sè qualche cosa di logico, di omogeneo, di coerente, il che per una teoria scientifica non è poca cosa; queste qualità invece pare manchino in gran parte, se non quasi del tutto al sistema del suffragio ristretto. Il primo sistema partiva dalla presunzione che tutti i cittadini adulti si trovano in grado e quindi hanno la capacità richiesta per esercitare il diritto del voto, l'incapacità è un'eccezione e si deve dimostrare; il secondo parte invece dall'opposta presunzione che *non tutti* i cittadini hanno la capacità richiesta per esercitare il diritto del voto e che perciò quello che si deve dimostrare è la capacità. Non si può dunque affermare, come fanno spesso i seguaci di quest'ultimo sistema per combattere il primo, che esso neghi il concetto di capacità e venga a sostenere in fondo che si possa esercitare un diritto senza esserne capaci. Neanco dei più metafisici campioni del primo sistema si può affermare che essi siano giunti a questa conclusione o a qualche cosa di simile, però che gli stessi sostenitori del diritto innato, del diritto naturale al suffragio riconoscono la necessità di *certe condizioni* per l'*esercizio* di esso; e queste non sono e non possono essere altro che *condizioni di capacità*. Saranno delle condizioni minime, ma non è certo il loro numero quello che potrà mutare il concetto generico di capacità, La differenza fra i due sistemi non è dunque costituita

dalla negazione in un caso, dall'affermazione nell'altro del concetto di capacità, ma dal *diverso modo* come ciascuno di essi intende ed applica quel concetto. Questo abbiamo voluto dire per fare accorto il lettore che parecchi dei ragionamenti, che fanno i seguaci del suffragio ristretto, non si devono, almeno nelle linee generali, considerare come esclusivi di questo sistema e possono essere anche abbracciati dal sistema precedente, da cui saranno peraltro condotti verso opposte conclusioni.

Ciò premesso, ecco in sostanza la dottrina del suffragio ristretto. Ogni diritto suppone una capacità corrispondente nella persona che deve esercitarlo o deve farlo valere; se il diritto non è che facoltà di agire, facoltà di svolgere la propria attività per conseguire il proprio perfezionamento, esso non si può concedere se non a coloro che si mostrano capaci di agire e di conseguire il proprio perfezionamento; altrimenti il diritto condurrebbe alla distruzione o alla degenerazione dell'individuo, al perturbamento e alla distruzione della società. Ammesso questo principio, si passa all'altro che le condizioni di capacità devono mutare con l'indole e l'importanza del diritto. Trattandosi di un diritto semplice, che implica delle forme di attività e dei rapporti facili ad essere percepiti da una mente ordinaria, le condizioni di capacità possono essere semplici, poche e ristrette e raggiungere il minimo confine. Così può avvenire per l'esercizio dei diritti civili in genere, per cui non occorre che l'età e lo stato sano di mente. Trattandosi invece di un diritto molto complicato, che implica forme di attività molto complesse e rapporti intricati e difficili ad esser percepiti da ogni persona, le condizioni di capacità devono diventare alla loro volta complesse, varie e numerose e possono raggiungere il massimo confine, la cui linea non può più venire sommariamente indicata, ma deve essere accuratamente descritta. Ma sebbene le condizioni di capacità siano richieste in genere per l'esercizio di ogni diritto,

vi è poi tutta una categoria di diritti, rispetto alla quale la determinazione della capacità acquista una speciale importanza, e questa è la categoria dei diritti pubblici. Questi, più che semplici diritti sono funzioni e doveri politici, però che dall'intelligente e scrupoloso esercizio di essi dipende sopratutto il retto funzionamento dei pubblici poteri e in genere il buono andamento della cosa pubblica. Ma perciò stesso le condizioni di capacità rispetto all'esercizio di questo diritto diventano più difficili e devono essere più accuratamente indicate. A questa categoria appunto appartiene il diritto al suffragio; esso non può esser conferito ad ogni primo venuto, esso deve esser concesso a quelli soltanto che si mostrano capaci di esercitarlo debitamente.

Tutto ciò, se ha qualche cosa di nuovo rispetto al sistema precedente, è quello di avere accentuato il concetto della capacità; ma perciò stesso questo rende necessaria una determinazione della capacità in modo assai più preciso e minuto di quello, che richiedeva il sistema precedente. Per il sistema anzi del suffragio universale la determinazione della capacità era impresa semplice e facile, vedendo esso una capacità in ogni cittadino adulto di mente sana; per questo secondo sistema invece, la ricerca della capacità diventa una impresa ardua e difficile. Come è che ne esce?

Tre sono gli elementi sui quali esso richiama l'attenzione e che sono da esso riguardati necessari per determinare la capacità, un elemento intellettuale, un elemento morale e un terzo che potremmo chiamare elemento sociale. L'elemento intellettuale consiste nel comprendere l'importanza del diritto che si esercita e le conseguenze che esso produce, se esercitato in un modo o nell'altro; una intelligenza capace di esercitare questo diritto sarebbe dunque una intelligenza atta a giudicare quali sono gli uomini degni di sedere in parlamento, e fra questi, quali è quello a cui bisognerebbe accordare la preferenza nelle circostanze in cui ha luogo l'elezione. E perciò è uopo conoscere le

condizioni generali del paese e quelle speciali in cui si trova in quel dato momento; e non basta conoscere gl'interessi del proprio campanile, del proprio collegio, della propria regione, poichè l'eletto dovrà anzitutto rappresentare gl'interessi generali dello stato. Egli dovrà inoltre conoscere le varie doti, i pregi, i difetti dei varî candidati, che si presentano all'elezione, ed essere quindi in grado d'istituire un confronto fra le qualità che dominano negli uni e quelle che dominano negli altri, e metterle in rapporto con i bisogni, con le condizioni del paese, per vedere fino a che punto le une o le altre debbano avere la preferenza. E ancora non basta, chè l'elettore dovrebbe avere anche una qualche cognizione dei criterî di governo e delle idee abbastanza precise sulla politica interna e internazionale, altrimenti come potrà egli giudicare fra i diversi programmi politici, che gli vengono sottoposti dai varî candidati, i quali dichiarano di voler regolare e dirigere la propria condotta politica, ognuno conformemente al suo proprio programma? Se egli non è in grado di giudicare intorno all'utilità di un'alleanza con una potenza vicina o lontana, di un trattato di commercio, di una lega doganale, di una convenzione marittima, oppure intorno all'opportunità dell'accentramento o del decentramento, di una legge sui poveri o di una riforma amministrativa; come potrà poi decidersi per questo o quel candidato, che caldeggia o combatte quell'alleanza, che accetta o rifiuta quella convenzione marittima, che ammette o non ammette l'accentramento? Dovrà giudicare con i criterî degli altri, fare quel che gli viene suggerito? Ma allora non è più la sua intelligenza, che sceglie, e la capacità, almeno sotto questo riguardo, non esiste più in lui.

Si vorrà affermare, con la scorta del Macchiavelli e del Montesquieu, che il popolo raramente s'inganna nello scegliere i suoi magistrati e fare quindi appello a quel buon senso popolare, che supplisce a ogni incapacità intel-

lettuale? E allora, a che discorrere di suffragio ristretto e di determinazione di capacità? Non è più logico seguire il primo sistema e dichiarare capaci tutti i cittadini adulti sani di mente? Si obbietta che non bisogna cadere in quelle esagerazioni, che alla fin fine gli elettori non costituiscono una commissione esaminatrice, che deve giudicare dei meriti dei candidati, e perciò non si deve pretendere da essi una capacità intellettuale molto elevata, ma basta una capacità media, una mente abbastanza sviluppata? E neanco questa risposta risolve il problema, poichè resta sempre a specificare quali sono i requisiti minimi acciò una intelligenza sia in grado di fare una buona scelta per quell'ufficio e quali sono i criterî con i quali si dovrà procedere nel determinare la capacità intellettuale degli elettori. E questi requisiti non si specificano, questi criterî non si determinano con le frasi generali ora accennate. Nè d'altra parte si può disconoscere che per fare una buona scelta della persona che deve occupare un dato ufficio, non si debba avere alcuna idea del modo come dovrà essere esercitato, delle circostanze generali e speciali, in cui si dovrà esercitare, delle funzioni, che dovrà compiere nell'economia dello stato, delle qualità che deve possedere colui, che lo esercita. Se non consiste in questo la capacità intellettuale richiesta nell'elettore dal sistema del suffragio ristretto, non si capisce in che cosa possa essa consistere, nè con quali criterî si debba determinare. Tranne adunque che il sistema del suffragio ristretto non sia un sistema d'una incoerenza espressamente voluta o non parta dall'idea preconcetta, che il suffragio deve essere ristretto, senza poi occuparsi di sapere o curarsi di dimostrare il perchè di questa restrizione, dobbiamo sempre ritenere che i criterî per giudicare della capacità intellettuale nell'elettore devono essere quelli da noi indicati. E passiamo alla capacità morale.

La capacità morale consiste in quel grado di sviluppo

della coscienza e del carattere morale del cittadino, da rendere questo atto a dare il suo voto con rettitudine d'intenzioni, non lasciarlo traviare da secondi fini o da moventi sinistri o ignobili, e condurlo inoltre, nel procedere alla scelta, a posporre i suoi privati interessi agl'interessi comuni e agli interessi generali dello stato. Se ben si pensa, non sono queste condizioni tanto frequenti e tanto facili ad ottenere; sappiamo anzi quali e quanti sono i moventi sinistri, le violenze, le pressioni, le influenze, le speranze, i timori che vengono a turbare la coscienza dell'elettore durante il periodo elettorale; sappiamo con quanta forza pesano sulla coscienza gl'interessi egoistici, i bisogni personali, i pregiudizi e le aspirazioni di campanile, i desiderî della provincia o della regione. E ciò si comprende facilmente e fino ad un punto non può essere ascritto a colpa, dappoichè ciò che è vicino, ciò che si svolge sotto i nostri occhi, ciò che si riferisce alla nostra persona o si connette con essa, è più facilmente percepito dalla nostra mente, produce una più grande impressione sulla nostra coscienza e assume quindi la forma di un movente assai più forte di quello, che è lontano e non è visto con i propri occhi o non è percepito chiaramente dal nostro intelletto. Onde non è piccolo il grado di sviluppo morale che bisogna richiedere dall'elettore, perchè egli possa rettamente procedere alla scelta del rappresentante.

Si vorrà anche qui gridare all'esagerazione? Ma con quali altri criterî si potrà allora ricercare e determinare la capacità morale? Se di capacità morale si vuol discorrere, è necessario di por mente anzitutto alla qualità dei motivi che agiscono sulla coscienza, e se questi sono di ordine inferiore e assumono carattere egoistico, proprio quando una azione di indole assolutamente altruistica, quale è appunto la scelta del rappresentante, deve aver luogo; non si può più parlare, nè di motivi morali, nè di capacità. Qui i mezzi termini non sono ammissibili, sia perchè non si possono definire, sia perchè non si può ammettere una capa-

cità morale solo per una metà od una terza parte. S'invocherà anche qui il retto senso del popolo, il sentimento di giustizia delle moltitudini? Ma allora perchè andare in cerca della capacità morale e non adottare piuttosto i principî del primo sistema, che non si abbandonava a questa difficile ricerca, ritenendo ogni cittadino adulto, non solo intellettualmente, ma anche moralmente capace di eleggere il proprio rappresentante? Anche in questo caso adunque, o la capacità è quella indicata, o non vi può essere altra forma di capacità.

**48.** — E passiamo al terzo elemento, all'elemento sociale della capacità, alla capacità considerata sotto l'aspetto sociale. Se il sistema della capacità fosse un sistema coerente con i suoi principî e col suo punto di partenza, questo sarebbe l'aspetto della capacità che esso più dovrebbe svolgere e studiare, e su cui a preferenza dovrebbe insistere. E il perchè si capisce facilmente. Il sistema della capacità parte dal principio che ogni diritto suppone una capacità corrispondente nella persona, che deve esercitarlo; ora, siccome il diritto non è un atto isolato della persona, che cominci o si esaurisca in seno di essa, senza uscire al di fuori, ma è invece un atto, che si svolge nella vita sociale e nei rapporti fra le persone e non si concepisce esso stesso se non quale un rapporto fra soggetti operanti; ne segue che la capacità per l'esercizio di un diritto, non dovrebbe essere considerata soltanto sotto un aspetto individuale, ma si dovrebbe anche considerare sotto l'aspetto sociale. Cioè a dire la capacità deve essere studiata, non solo nella persona che opera, ma anche nei rapporti che si svolgono fra essa e le persone, con cui si trova o si troverà in contatto.

Ora che conto fa di quest'altro aspetto della capacità la teoria del suffragio ristretto? O non ne tiene alcun conto o lo considera sotto un aspetto meramente negativo. Così, ad esempio, la proprietà è certo uno dei mezzi più potenti, con cui l'individuo può agire sull'altro individuo e ricevere

dagli altri numerose influenze, è un fatto che dà origine a una quantità infinita di rapporti, di posizioni giuridiche e di norme; e sopratutto influisce sulla posizione politica degl'individui dei gruppi, sulla loro attitudine di fronte allo stato, sulle loro relazioni con i poteri pubblici e sul grado rispettivo di potenza politica. Essa è uno dei grandi mezzi con cui si raccolgono e si organizzano le forze politiche, ed è essa stessa una forza politica di primo ordine. Basta a dimostrarlo la semplice considerazione del fatto, che le forme del governo e dello stato, i modi come i pubblici poteri funzionano, il modo come l'azione dei corpi amministrativi si svolge, può in molta parte dipendere dal modo come è ordinata la proprietà, come essa si ripartisce fra le persone, come sono e possono essere organizzati gl'istituti giuridici, che ad essa si riferiscono. Trattandosi poi della scelta del rappresentante, il quale deve possibilmente rappresentare gl'interessi, i bisogni, le condizioni, l'organizzazione della società, la proprietà acquista una importanza speciale, poichè costituisce un grande interesse, è causa d'infinite forme di cooperazione sociale, produce infiniti bisogni e condizioni. E se questi interessi e queste condizioni non si riflettono nella rappresentanza, essa non sarà una rappresentanza sincera, e uno stato di perturbazione necessariamente si produce nei rapporti fra governanti e governati. Non solo, ma gl'interessi non considerati, i bisogni non soddisfatti, non resteranno per questo tranquilli e indifferenti; essi cercheranno al contrario di farsi valere con tutti i mezzi leciti e illeciti, che sono a sua disposizione, e i mezzi che possiede la proprietà non sono pochi, nè poco estesi; per cui ciò che la legge non vuole e non permette, avverrà nel fatto e avverrà in condizioni molto peggiori per il benessere dello stato e con delle conseguenze molto più dannose di quelle, che si sarebbero prodotte se la legge lo avesse permesso.

Ora, essendo questo il carattere della proprietà e queste le conseguenze che può produrre allorchè non è debitamente

considerata, quale conto fa di essa il sistema del suffragio ristretto?

Questo sistema, non solo non ne tiene alcun conto, ma con un modo di ragionare che tradisce tutta l'incoerenza dei suoi principî, considera la proprietà come addirittura contraria al concetto della capacità. La proprietà per sè sola, esso sostiene, non dimostra la capacità, onde la concessione del voto alla proprietà assume il carattere di un privilegio, che si connette con i privilegi feudali; il progresso negli attuali ordinamenti rappresentativi ha consistito appunto nel togliere i diritti politici alla proprietà come tale e conferirli alla capacità. Il ragionamento andrebbe benissimo se si trattasse soltanto di capacità individuale, se il soggetto operante si dovesse considerare solo rispetto a sè stesso; ma in questo caso si tratta di capacità sociale, si tratta dell'azione che gl'individui esercitano e possono esercitare gli uni sugli altri, si tratta d'interessi e di condizioni sociali e non individuali soltanto. Voi volete che la rappresentanza rifletta tutti gl'interessi della società e poi lasciate da parte una categoria così importante d'interessi, quelli anzi che rendono possibile l'esistenza materiale dello stato? Si pretende contrapporre che la capacità è un tutto complesso, che non può essere determinata da un elemento soltanto, e sia pure la proprietà, ma deve essere determinata da un insieme di elementi? Ma allora bisogna essere logici e andare fino in fondo col medesimo principio, e riconoscere che, siccome la capacità intellettuale per sè sola non basta, che non basta la sola capacità morale, e neanco quella sociale per sè sola, ma devono essere prese tutte e tre insieme per determinare la capacità elettorale, così non bisogna più contrapporre la proprietà con la capacità, ma considerare questa come *una delle condizioni* della capacità.

Ma il fatto è che il sistema del suffragio ristretto è per un difetto di origine incompetente e non atto a considerare debitamente il lato sociale della capacità. Esso è un sistema

individualistico siccome il suffragio universale, esso è al pari di questo una conseguenza di tutte quelle cause che nella società moderna son venute a disciogliere e a indebolire i vincoli sociali, specialmente per ciò che si riferisce all'organizzazione dell'azione politica, e a mettere in rilievo ed esagerare il valore e l'importanza dell'individuo. Un sistema che ha questa origine non può naturalmente uscire dalla considerazione dell'individuo e della capacità individuale, non può comprendere l'azione di altre forze e l'esistenza di altre forme di capacità. Il sistema è costretto ad essere incoerente in forza di cause superiori al sistema istesso. Non dobbiamo quindi aspettarci da esso un ragionevole apprezzamento della capacità sociale, ed è già molto se parecchi seguaci di questo sistema richiamano l'attenzione sopra una forma negativa di capacità sociale. Parecchi seguaci di questo sistema infatti, se non tutti, richiedono per l'elettore una certa indipendenza, sia economica, sia sociale, richiedono cioè che l'elettore non sia, per la sua posizione economica e sociale, assolutamente in balìa di altre persone, le quali possano poi forzare la sua coscienza e costringerlo a votare come una macchina. Condizione questa facile a formularsi in termini generici, difficilissima poi a specificare nei singoli casi; perchè come si fa poi a determinare quando e fino a qual punto una persona dipende economicamente da un'altra, tanto da sacrificarle il proprio voto? Si può dire che questo è il caso del domestico di fronte al padrone, dell'operaio di fronte all'industriale, del contadino di fronte al proprietario? Sì e no, a seconda delle circostanze, i luoghi, i caratteri, i rapporti delle persone. Per esempio, nei paesi in cui la servitù è molto mobile, in cui i padroni cambiano spesso di servi e i servi di padrone e per cui i domestici sono abituati ai continui cangiamenti, hanno il modo di poterli sopportare e possono facilmente trovare a collocarsi, la dipendenza del domestico di fronte al padrone rispetto al voto può essere

minima; nei paesi all'incontro, in cui la servitù è molto stabile, in cui si cambia assai raramente e in cui i servi si legano molto al padrone e si troverebbero chi sa per quanto tempo sul lastrico se fossero rimandati, la dipendenza può essere massima e il servo non avere più la libertà del proprio voto. E così, le condizioni variano a seconda si tratta di un operaio abile ed onesto, che trova facilmente ad occuparsi, o di un operaio incapace e indolente, che difficilmente troverebbe ad occuparsi, se fosse licenziato dalla fabbrica o dall'officina.

Questi soli esempî bastano a farci comprendere come sia difficile e scabroso il terreno su cui ci moviamo, come siano numerose le questioni che bisognerebbe risolvere caso per caso, come siano infiniti gli elementi di fatto, che vengono a modificare e a turbare il fenomeno, rendendo facili gli errori, gl'inganni e le ingiustizie. Le condizioni infatti che determinano la dipendenza reciproca degl'individui sono tante quanti sono i moventi che possono agire sulla coscienza; esse si svolgono dall'azione sociale in modo così vario e complesso, da rendere impossibile in proposito anche la determinazione di criterî approssimativi. Certo è che nessun individuo si può affermare così indipendente dagli altri individui, da potere agire in tutto e per tutto come detterebbe la sua coscienza, e d'altra parte le gradazioni sono così numerose, da non permetterci di affermare dove finisce l'uomo libero e dove comincia l'uomo macchina. Le condizioni a prima vista più libere e indipendenti creano più di una volta un grado d'indipendenza maggiore che non le condizioni servili; e non vi è condizione indipendente che non possa diventare servile, nè condizione servile che non possa diventare indipendente. Si dirà che non bisogna tener conto delle eccezioni, che bisogna guardar semplicemente la regola, che la legge deve determinare delle categorie e non può quindi tener conto dei fatti singolari, delle condizioni accidentali; deve solo guardare i fatti generali, i

casi medi. Ma appunto perchè i casi singoli sono così varî e mutevoli, e le condizioni sono così diverse, non è facile determinare le categorie e i casi generali, senza incorrere in grandi errori e produrre grandi confusioni e disproporzioni, che nel fatto vengono a rendere illusori ed inutili i criterî premessi e lasciano senza debita considerazione questo aspetto della capacità. Comunque sia, queste sono le sole concessioni che la teoria della capacità e del suffragio ristretto fa a proposito della capacità sociale, questo è il solo modo, è il solo criterio, con cui può comprenderla, ed è già molto, lo ripetiamo, per una teoria individualistica.

**49.** — Così abbiamo esaminato la capacità elettorale sotto i suoi tre aspetti, siccome ci viene presentata dalla teoria del suffragio ristretto. Dobbiamo ora soggiungere che questi tre aspetti della capacità non si possono mai considerare come tre capacità distinte, sibbene devono essere riguardati come i tre elementi costitutivi della capacità. In altri termini, la capacità deve essere indivisibile, organica, equilibrata in tutte le sue parti, in modo che non si possa avere una capacità soltanto intellettuale, o soltanto morale, o soltanto sociale; questo sostiene almeno la parte più logica fra i seguaci di quel sistema. Infatti, essi giustamente riconoscono, che le facoltà e le qualità dell'individuo sono legate le une alle altre e s'influenzano reciprocamente; una intelligenza sviluppata influisce sul grado di moralità, permettendo di percepire meglio le conseguenze utili e dannose dei rapporti umani, gli effetti perniciosi delle tendenze egoistiche; un grado di moralità sviluppato rende d'altra parte più possibile una intelligenza pura e sgombra da passioni, e agevola il lavorio intellettuale della scelta. Queste due qualità promuovono inoltre nell'individuo un certo sentimento d'indipendenza, anche quando egli si trova meno in grado di manifestarlo e di farlo valere, mentre è indubitato che una posizione indipendente, risveglia spesso nell'individuo sentimenti di dignità, acuisce il senso morale e

fortifica l'intelligenza. Ma i rapporti che intercedono o possono intercedere fra queste qualità non devono portare a conchiudere che basta l'esistenza di una, per avere la contemporanea esistenza delle altre, e che quindi basti alla legge di fondarsi sopra un elemento soltanto, potendo gli altri venire implicitamente inclusi in esso o venire da esso provocati. Quegli elementi possono anche esistere ed esistono separati, potendosi benissimo avere una intelligenza sviluppata senza alcun senso morale; o un grado di moralità senza alcuna intelligenza, o queste due qualità insieme senza la terza, di guisa che esse non riescono e non servono a nulla, non potendosi per il grado di dipendenza farsi valere nella pratica della vita. La legge che si fondasse sopra una sola di queste qualità sarebbe necessariamente difettosa ed incompleta. Come la capacità completa si fonda sulla cooperazione di quei tre elementi, così la legge completa si deve fondare sulla determinazione di quei tre aspetti della capacità.

Questo afferma e riconosce la teoria della capacità e deve pur farlo, se pretende di affermarsi come teoria veramente scientifica.

Abbiamo così tutti i criterî teoretici con i quali si deve ricercare e determinare la capacità elettorale secondo i principî del suffragio ristretto. Ma con ciò il còmpito non è esaurito, resta la parte più difficile di esso, resta cioè ad applicare questi criterî, a tradurli nel fatto, determinare quando essi si verificano, e costituire quindi le categorie degli elettori. Due sono i mezzi offerti alla scienza giuridica per raggiungere questo scopo, la prova diretta e la presunzione. La prima è stata da alcuni proposta, ma venne tosto rigettata, perchè inapplicabile o insufficiente. Essa dovrebbe consistere in un esame, che permettesse di pesare il valore intellettuale delle singole persone, o per meglio dire, il grado della loro coltura; ma come è possibile di scoprire col mezzo di un semplice esame l'esistenza di

tutte quelle condizioni richieste per l'esistenza della capacità intellettuale? E poi come si potrebbero col solo esame determinare gli altri aspetti della capacità, quello morale e quello sociale? Si dovrebbe ricorrere all'istituzione di un ufficio di censori per giudicare la condotta di ciascun individuo, pesare il suo grado di moralità, determinare il grado della sua dipendenza e indipendenza; ma lasciando che una tale istituzione sarebbe assai contraria alle idee moderne e al moderno ordinamento sociale, fino a che punto essa raggiungerebbe lo scopo? Vi possono essere degl'individui di condotta notoriamente immorale, che pure sono capaci di sentire tutta la responsabilità del proprio voto e di resistere all'azione di moventi egoistici, quando comprendono che ne va di mezzo il benessere dello stato. Sono in gravissimo errore coloro che credono essere la moralità dell'individuo come un insieme di parti, siffattamente congiunte e legate fra di loro, che mancandone alcune, tutte le altre si debbano dissolvere e venir meno. Forse non vi è principio che più di questo si trovi in continua contradizione con i fatti, specialmente allorchè si tratta di due lati così diversi della condotta morale, quali appunto sono la vita privata e l'esercizio di funzioni pubbliche. Ma come farebbe poi un collegio di censori a determinare direttamente il grado di dipendenza o indipendenza delle diverse persone? Nè l'analisi dei rapporti esistenti fra gl'individui riuscirebbe efficace a procurare una prova diretta, nè l'esame degli atti da essi compiuti in passato sarebbe sufficiente. La prova diretta è quindi abbandonata dalla più parte dei seguaci di questo sistema.

Resta il metodo della presunzione. È inutile indicare qui quali sono gl'inconvenienti, gli errori, le ingiustizie che questo metodo può produrre, quali sono i vizi che esso racchiude e a quali conseguenze può dar luogo, specialmente in questo campo; essendo esso il solo metodo possibile, è giuocoforza accettarlo come è, temperandone i cattivi effetti

con un savio e logico uso. Ma quale è invece l'uso che ne fa la teoria del suffragio, in qual modo essa ne tempera i cattivi effetti, e ne corregge le imperfezioni? Se dicessimo che essa ne fa un uso totalmente in contrasto con le premesse della stessa teoria e con i criterî innanzi descritti, non diremmo forse neppur tutta intera la verità. Come è infatti che essa cerca per mezzo di presunzioni la capacità intellettuale? Nell'esercizio di una professione liberale o di un pubblico ufficio, nell'avere ottenuto un diploma da certe scuole o nell'esistenza di qualche altro documento, che dimostri aver l'individuo fatto certi dati studi o frequentato certe date scuole, o semplicemente nel saper leggere e scrivere e far di conti. Ora, quali sono le prove indirette, quali sono le presunzioni, che possano dimostrare in tutte queste categorie di persone l'esistenza della capacità intellettuale per l'elettorato? Certo che quando si tratta di professioni e di uffici elevati le presunzioni favorevoli son molte e le contrarie son poche. Per rendersi atto ad esercitare quelle professioni, ad occupare quegli uffici, si richiede lungo studio e lungo tirocinio, e l'uno e l'altro sviluppano l'intelligenza, la rendono più plastica, l'abituano alle larghe associazioni d'idee e possono renderla capace alla funzione delicata, che è appunto la scelta del rappresentante. L'esercizio poi di quelle professioni e di quegli uffici permette di raccogliere numerose esperienze, di studiare i caratteri delle persone, le condizioni delle cose e di acquistare quindi quel senso pratico tanto necessario nelle funzioni della vita politica.

Ma sebbene in questo caso siano tante le presunzioni favorevoli, non cessano di esistere molte presunzioni contrarie. Poichè, se si tratta di uffici e di professioni che per la loro natura stessa tengono l'individuo assai lontano dalla vita politica e richiedono un genere di occupazione e di attività assai diverso da quello che esigerebbe la vita pubblica, le presunzioni positive diventano negative e non la-

sciano più supporre la capacità richiesta. Come infatti si può supporre che colui il quale si tiene abitualmente lontano dalla cosa pubblica ed ha di continuo la mente rivolta alle cure del proprio ufficio, sia poi a grandi intervalli improvvisamente capace di apprezzare le condizioni della politica interna ed internazionale, tanto da scegliere proprio la persona che sarebbe atta a rappresentare il paese in tali circostanze? In tal caso lo sviluppo intellettuale non basta, poichè esso si può essere accentuato per un verso ed esser poi rimasto difettoso per un altro; le esperienze raccolte non sono sufficienti, perchè sono raccolte in un campo, col quale la politica e la scienza di stato non hanno nulla a vedere. Ma almeno la teoria del suffragio ristretto si limitasse per questo verso alle professioni e agli uffici più elevati, essa invece discende agli uffici più comuni, alle professioni infime; ed allora sono assolutamente le presunzioni contrarie quelle che prevalgono e non più le favorevoli.

L'istesso vale per i diplomi e per gli studi fatti. Le presunzioni favorevoli possono essere numerose quando si tratta di gradi accademici elevati e di diplomi o licenze d'istituti superiori, ma queste presunzioni favorevoli mano mano diminuiscono quando veniamo alle scuole inferiori ed infime. Eppure queste non vengono escluse dalla teoria, queste anzi servono ad essa per costituire la classe più numerosa dei votanti. Ora si domanda, quale rapporto misterioso può intercedere fra il conoscere le lettere dell'alfabeto, il saperle scrivere e combinare fra di loro, e l'attitudine intellettuale richiesta per scegliere il rappresentante? Il rapporto deve essere ben misterioso, poichè nè la logica, nè il senso comune, nè la psicologia ci permettono di scoprirlo. La logica e il senso comune ci dicono che il leggere e lo scrivere sono un mezzo, un puro e semplice mezzo per promuovere lo sviluppo dell'intelligenza, un mezzo che può essere bene o male adoperato, che può servire a fare

acquistare delle idee vere e delle idee false, a fare esprimere bene o male il proprio pensiero; ma come tale esso non può servire a provare l'esistenza della capacità, come l'essere possessore di un gabinetto di fisica o di un gabinetto di anatomia non implica necessariamente nel possessore la cognizione dell'anatomia o della fisica. Sono dei mezzi certo necessari per acquistare quelle cognizioni; ma che diremmo se nel procedere alla nomina di un professore in quelle discipline ci fondassimo semplicemente su questo fatto esterno, considerandolo come una presunzione favorevole di capacità? La psicologia poi ci dice che lo sviluppo dell'intelligenza è promosso e determinato dalla quantità delle esperienze raccolte e classificate sotto forma d'idee, dalla quantità delle cognizioni apprese ed organizzate nella mente. Ora se manca l'intenzione, o l'attitudine o l'opportunità, o il mezzo di raccogliere queste esperienze, di apprendere queste cognizioni, non sarà nè il leggere, nè lo scrivere quello che promuoverà lo sviluppo della intelligenza; e lo dimostra l'infinito numero di persone, il cui intelletto non si è saputo o potuto svolgere malgrado il leggere e lo scrivere ed è rimasto come imprigionato ed impigliato fra le lettere dell'alfabeto.

Più misterioso poi deve essere il rapporto che unisce la capacità elettorale con le operazioni dell'aritmetica, però che è veramente difficile di scoprire in che modo quelle combinazioni di cifre preparino la mente a comprendere e ad apprezzare le condizioni e i principî della politica e della pubblica amministrazione, e a valutare e paragonare le qualità e i difetti delle persone. Se si vuole esso considerare come un mezzo di sviluppo intellettuale, esso è un mezzo così generico e poi così lontano da quella specie di sviluppo che in questo caso si desidera, da rendere impossibile, se non addirittura ridicolo ogni ragionamento, che dall'esistenza del primo volesse conchiudere all'esistenza del secondo; e tanto meno poi questo mezzo può esser preso quale base

di presunzione favorevole all'esistenza della capacità elettorale. Credere che le operazioni dell'aritmetica rendano la mente atta ad esercitare il diritto del suffragio, è come credere, ad esempio, che lo studio del sanscrito renda la mente disposta allo studio dell'economia politica. Eppure la teoria del suffragio ristretto non ha indietreggiato di fronte a ragionamenti così assurdi! Che l'aritmetica debba forse servire agli elettori per aiutarli un poco a raccapezzarsi in mezzo ai calcoli complicati e alle operazioni matematiche dei proporzionalisti?

Anche i diplomi delle scuole primarie e secondarie offrono ben poco fondamento a delle presunzioni favorevoli per la determinazione di quelle capacità. In queste scuole s'impartisce un'istruzione fondamentale, ordinariamente d'indole generico, o si danno certe cognizioni di cultura generale; ma non si procura menomamente lo sviluppo dell'intelligenza in rapporto ai fenomeni politici e alla pratica della vita pubblica, tanto da fornirle tutti i requisiti richiesti per l'esistenza della capacità intellettuale necessaria all'elettore. Potranno certo contarsi, fra il numero grandissimo di coloro che escono da quelle scuole, delle nobili e rilevanti eccezioni, ma non è certo sull'eccezione che si vorrà fondare una presunzione giuridica.

Mentre la teoria del suffragio ristretto si mostra così esageratamente larga ed illogica con la categoria dei professionisti e dei diplomati, non dà poi nessuna regola precisa, nessun principio certo, nessuna norma sicura per comprendere le classi colte della società, che non entrano in nessuna di quelle categorie e resterebbero certamente escluse, qualora non venissero comprese dal criterio largo del saper leggere e scrivere o da qualche altro criterio di questo genere, che comprende dotti e indotti, intelligenze elette ed intelligenze nulle.

Il sistema del suffragio ristretto si mostra insomma, per ciò che si riferisce alla capacità intellettuale, incoerente col

suo principio e col suo punto di partenza, perchè dopo avere dato tanta importanza a questo aspetto della capacità, dopo averne fatta una necessaria condizione per l'esercizio di quel diritto, dopo averne determinato abbastanza scientificamente i criterî, dimentica le premesse e si abbandona a criterî incerti, a presunzioni vaghe, contrarie, contradittorie, a fatti e ad elementi che distruggono le basi, su cui si era fondata. Con le sue large presunzioni, con le sue numerose categorie, essa può giungere e giunge alle volte a comprendere tutte le classi della popolazione, se non tutti i cittadini adulti. Quale sarà allora la differenza fra questo e il precedente sistema? Sarà il semplice saper leggere e scrivere o una semplice licenza elementare? Ma allora valeva la pena di cominciare con tanti ragionamenti pomposi, con tante premesse e tante teorie per arrivare poi a questo risultato? Noi non ricerchiamo qui se questi sono difetti intrinseci del sistema o difetti estrinseci, se sono tali da essere corretti o se sono incorreggibili, noi vogliamo semplicemente notare che il sistema, per questa parte almeno, non è coerente con le premesse.

**50.** — Ma è coerente almeno nelle altre parti? Oltre che sull'elemento intellettuale il sistema si fonda anche sull'elemento morale della capacità, e abbiamo veduto in che modo questo deve essere inteso. Vediamo ora come esso lo ricerca per mezzo di presunzioni. A quali presunzioni esso ricorre per stabilire indirettamente l'esistenza di questo altro elemento della capacità? Ci dobbiamo affrettare a rispondere che di presunzioni, le quali siano effettivamente dirette a provare l'elemento morale della capacità, esso *non ne propone alcuna,* e perfino dimentica l'esistenza di questo elemento quando viene a determinare le categorie dei capaci. Esso esclude, è vero, gl'indegni, coloro che hanno commesso certe azioni immorali, i condannati a certe pene e via di seguito; ma in questo modo esso respinge quelli, in cui l'elemento morale si è trovato mancante o

difettoso, ma non indica coloro, in cui l'elemento morale esiste. Non è con questi criterî assolutamente negativi, che l'elemento morale può essere rinvenuto, poichè allora bisognerebbe partire dal criterio del precedente sistema, secondo il quale tutti i cittadini adulti sono moralmente capaci, tranne non si mostri il contrario; bisogna partire cioè dalla presunzione della universale capacità, e non dal criterio ristretto, da cui parte il secondo sistema. Se questo invece parte dal concetto che la capacità morale deve essere provata, essendo che non esiste in tutte le persone o non esiste nelle condizioni richieste dal principio, deve poi indicare dei criterî positivi per ricercarla nelle singole persone e non contentarsi dei criterî negativi del sistema precedente. Il non essere indegno, il non essere stato condannato a certe pene, il non aver commesso certe azioni immorali, che cosa può significare? Può significare questo soltanto, che l'individuo molto probabilmente possiede un certo grado di moralità, ma non significa menomamente che l' individuo possegga proprio quel grado di moralità richiesto per procedere ad una buona scelta del rappresentante. Se il sistema dà tanta importanza a questo criterio, non deve poi abbandonarlo nel momento dell'applicazione.

Ma si potrebbe obbiettare che il sistema si serve di altre presunzioni per provare indirettamente l'esistenza o non esistenza dell'elemento morale; tali, per esempio, le presunzioni innanzi riferite per provare la capacità intellettuale, tale il criterio del censo, a cui pure questa teoria ricorre come a una presunzione di capacità. Senonchè vi è una questione pregiudiziale: se i due elementi di capacità, l'intellettuale e il morale, sono elementi distinti, possono le medesime presunzioni e i medesimi criterî servire a provare l'esistenza dell'uno e dell'altro? Vi può essere una intelligenza sviluppata e colta senza moralità? E se vi può essere, in che modo una prova d'intelligenza deve riuscire una prova di moralità? Che rapporto vi può essere ad e-

sempio tra il saper leggere e scrivere e il grado di moralità richiesto per procedere con rettitudine di coscienza ad una elezione politica? Oppure, tra questo grado di moralità e un diploma di licenza ginnasiale? Certo il grado di sviluppo intellettuale tende a promuovere un certo grado corrispondente di sviluppo morale, ma una tendenza non può esser presa come un fatto positivo esistente in tutti i casi e in tutte le condizioni. Vi è anche di più; per parecchie di quelle categorie le presunzioni sono addirittura contrarie o contrarie in gran parte. L'esercizio infatti di molte professioni, di molti uffici, restringe troppo la mente alla considerazione d'interessi professionali, abitua tròppo la coscienza ad accordare a questi una grande preponderanza, per cui il senso morale ne resta alquanto falsato e la volontà diventa incapace a determinarsi a favore dei grandi interessi pubblici, quando gl'interessi professionali sono in questione. Finalmente occorre appena aggiungere che quelle presunzioni, impotenti già a provare il grado di capacità intellettuale, per cui erano state specialmente proposte, potranno tanto meno riuscire a provare il grado di capacità morale richiesto dalla teoria. Questa serie di presunzioni debbono quindi esser completamente scartate nel caso nostro.

Varrebbero allora le presunzioni che si potrebbero detrarre dal censo? Perchè esse abbiano un qualche fondamento di realtà ed acquistino quindi un certo valore, sarebbe necessario che esistesse un intimo rapporto fra il grado di agiatezza e di fortuna e il grado di moralità, per cui a parità di condizioni, una persona più agiata, sia più onesta di una persona meno agiata. Ora chi è che, senza cadere addirittura nel ridicolo, può avventurare siffatta affermazione e provare l'esistenza di questo rapporto? E non basta, poichè bisognerebbe ancora provare che l'agiatezza disponga anche la coscienza ad accordare agl' interessi pubblici una preponderanza sugl'interessi privati, agl'interessi

generali una preponderanza su quelli speciali. E neanco questo è provato, nè sembra possibile si possa provare.

La capacità morale rimane dunque un pio desiderio, il sistema del suffragio ristretto la propone e poi non la sa applicare o non si cura di applicarla; meglio valeva allora non farne menzione, meglio valeva non dare alcun risalto a questa capacità e lasciarla confusa con le altre, e non accordare ad essa un posto speciale e una speciale descrizione.

E veniamo finalmente alla capacità sociale, nel senso circoscritto come viene intesa dalla teoria. Come si fa a provare nel fatto e nei singoli casi quel grado d'indipendenza richiesto per regolarsi a seconda della propria coscienza nella scelta del rappresentante? Anche qui non abbiamo criterî sicuri e presunzioni dirette a raggiungere lo scopo, almeno il sistema non ce ne fornisce. Possiamo riguardare come tale il censo? Fino a un certo punto e quando il censo è abbastanza elevato, si può dire che esso costituisca una presunzione abbastanza sicura d'indipendenza. Un rapporto effettivo esiste in questo caso fra il grado di agiatezza e il grado d'indipendenza; chi, almeno per la sussistenza, non ha bisogno di altre persone ed è in condizione di provvedervi con i proprî mezzi, non è costretto a dipendere da altri, ad obbedire all'altrui volontà e può determinarsi a seconda dei suoi moventi interni. Ma a misura che il censo discende e l'agiatezza conseguentemente diminuisce, deve anche diminuire il grado d'indipendenza, fino a tanto che diventa nullo addirittura. Questo è appunto il caso per la teoria delle capacità, almeno come è comunemente intesa ai giorni nostri; essa ha portato una continua diminuzione nel censo, restringendolo ad un minimo insignificante. Ora come si può credere che una persona che paga una somma di dieci, venti, o trenta lire d'imposte dirette possegga quel grado di agiatezza che lo rende indipendente? Massime se si pensa che le imposte negli stati

moderni si sono continuamente accresciute, spostando sempre più le proporzioni fra il grado della ricchezza e l'ammontare delle imposte.

Ma almeno fosse il censo coordinato con gli altri criterî; esso costituisce invece un criterio a sè, diviso da tutti gli altri, di modo che esso non può operare nelle altre categorie, neanco nelle proporzioni minime in cui è stato lasciato. Finalmente bisogna notare che la teoria delle capacità si mostra del tutto contraria al criterio del censo, essa anzi mette in contrasto il censo con la capacità e considera il censo come un privilegio destinato a sparire dalle moderne leggi elettorali. Un gran numero di scrittori e di uomini politici dichiarano infatti apertamente che il censo non è che un rimasuglio dei vecchi privilegi una volta accordati alla proprietà, e deve cedere il posto al concetto della capacità, secondo essi più razionale e più rispondente allo spirito dei tempi moderni. Stando così le cose, la presunzione del censo non può più essere proposta e deve essere perciò abbandonata. E allora come determinare il grado d'indipendenza richiesto dalla teoria? Si ricorre anche qui alle presunzioni già indicate per la determinazione della capacità intellettuale? E che criterio possono esse fornire? Alcune ne forniranno pochissimo, altre non ne forniranno punto; si tratta di fatti che hanno con questo un rapporto lontano o non hanno con esso alcun genere di rapporto. La conclusione è che il grado d'indipendenza, proposto dalla teoria, non viene poi nel fatto ricercato e determinato.

Tutto il sistema adunque si trova in contrasto col suo punto di partenza, gli elementi della capacità vengono teoricamente proposti e descritti come condizioni necessarie per l'esercizio del diritto; e vengono poi respinti o distrutti quando si tratta di venire all'applicazione. I seguaci del sistema non avranno l'intenzione di mettersi in contradizione con i loro principî, ma nel fatto poi ci si mettono, e il sistema non si mostra per questo meno irrazionale. Essi

si dibattono fra i principî teoretici, che hanno tutto il carattere di principî scientifici, e una serie di regole e di criterî empirici, che vengono poi a distruggerli. Coloro che militano per il sistema opposto hanno fino a un certo punto ragione se accusano questo sistema di voler restringere il suffragio proprio per partito preso, senza alcuna ragione convincente, o almeno se ragioni esistono in teoria, nel fatto poi vengono disconosciute, e allora tanto vale che non esistessero. Si dice che non è possibile conformare il fatto alla teoria, e allora bisogna credere che questa non sia esatta, che non risponde alla realtà del fenomeno e bisogna cercarne un'altra che sia in maggiore corrispondenza col fatto. Questo sistema considera poi la capacità con vedute assolutamente ristrette, almeno quando scende al fatto e cerca di applicarla; esso non ha idea che la capacità in diritto pubblico non può essere ricercata con i medesimi criterî che in diritto privato. Essa esclude il censo come un privilegio e non si avvede che la capacità, come viene da esso intesa, può diventare anche un privilegio. Si dice che il censo da sè solo non basta, ma può bastare la sola capacità intellettuale? Si dice che il censo si eredita spesso e non costa alcuna fatica, ma la capacità intellettuale non si eredita il più delle volte, o almeno, non è il prodotto di qualità congenite, che nascono con l'individuo? Il censo si può spesso acquistare con una serie di sforzi, ma può affermarsi altrettanto della capacità intellettuale? Dov'è che si è visto un cretino diventato per una serie di sforzi persona d'ingegno?

Insomma il sistema del suffragio ristretto non risolve il problema che si propone di risolvere; esso è un sistema individualistico, siccome il sistema del suffragio universale, ed afferma con pari energia il diritto dei rappresentati, e perciò esso è trascinato da una forza irresistibile ad allargare continuamente e ad estendere i criterî e le presunzioni di capacità, malgrado che questa tendenza sia in opposi-

zione col suo principio e lo conduca verso il suffragio universale. La tendenza all'allargamento del suffragio è appunto un altro fenomeno che caratterizza il modo moderno di concepire il diritto al suffragio, ed è connesso con le cause, cui abbiamo precedentemente accennato; con questa tendenza il sistema del suffragio universale è pienamente in armonia, il sistema del suffragio ristretto è ancora in contrasto; ma nella lotta esso perde continuamente terreno e finirà con essere sopraffatto e a fondersi nel fatto, se non nella dottrina, col sistema del suffragio universale. Il fenomeno cui accenniamo si può chiaramente osservare in quasi tutti gli stati moderni col regime rappresentativo; anche la vecchia Inghilterra è stata trascinata ed obbedisce a questa tendenza. Ma, senza uscire da casa nostra, possiamo riscontrare questa tendenza chiaramente delineata, paragonando la vecchia con la nuova legge elettorale. Il sistema della capacità, a cui la nostra legislazione si è finora informata, ha ceduto, con la nuova legge, una gran parte del proprio terreno al sistema del suffragio universale.

**51.** — Il carattere individualistico di questi sistemi, l'energia con cui si afferma il diritto al suffragio, rendono poi difficile la soluzione teorica e pratica del problema, se il voto sia un diritto o una funzione politica. Il diritto al voto non è che un diritto pubblico, e come ogni altro diritto pubblico, non può essere che un dovere pubblico e quindi una pubblica funzione. Il carattere etico viene messo in rilievo dall'importanza stessa della funzione, che deve compiere l'elettore per mezzo del suo voto, dalle conseguenze buone o cattive, che possono derivare per tutto lo stato, dal retto o immorale esercizio del suo còmpito. Ma, accanto al carattere puramente etico, occorre mettere in rilievo anche il carattere giuridico di quella funzione, nel senso che una funzione di quel genere e di quella importanza non potrebbe essere esclusivamente abbandonata all'azione soltanto dei sentimenti morali; occorrono norme

e sanzioni giuridiche per regolarla e renderla obbligatoria. Questi sono i concetti, cui bisognerebbe arrivare, queste le conseguenze che bisognerebbe dedurre dall'indole stessa del diritto al suffragio; e verso questo concetto parecchi scrittori moderni si avvicinano; ma non si può dire che questa sia l'opinione generale degli uomini di stato e dei pubblicisti dei nostri tempi. Nè il carattere etico, nè il carattere giuridico della funzione elettorale possono essere intesi in tutta la loro pienezza e ripercuotersi nelle istituzioni per mezzo di norme positive, finchè predominano il concetto individualistico, e l'idea che il voto sia l'unica garanzia e l'unica difesa del cittadino di fronte allo stato, come l'unica forma di partecipazione alla vita pubblica. Il concetto individualistico non permette alla mente e alla coscienza pubblica di cogliere, diciamo così, il lato sociale e veramente politico del diritto al suffragio.

Sotto l'influenza di questo concetto esso viene invece riguardato come qualche cosa di diviso, di frazionabile in tante particelle, di cui ogni individuo può avere la propria e farne quel conto che crede. I rapporti, i vincoli, che devono necessariamente intercedere fra le diverse persone, cui viene l'esercizio di questo diritto e devono quindi condurre alla loro azione collettiva, s'indeboliscono allora e si perdono di vista; come si perde di vista l'ambiente, in cui l'individuo si muove e deve muoversi, la ragione per cui viene a lui l'esercizio di quel dato diritto, lo scopo in vista del quale deve essere esercitato. L'individuo rimane come isolato dagli altri individui, con i quali si crede od è permanentemente in contrasto, e considera il diritto al suffragio come un suo diritto personale, connesso con la sua persona soltanto e tale, da potersi adoperare, a seconda consigliano i suoi personali bisogni, o a seconda che dètta la sua volontà o il suo capriccio. Con queste tendenze sono inconciliabili i concetti del voto come dovere e come funzione sociale. Tali concetti suppongono dei vincoli intimi fra

gl'individui e fra gl'individui e lo stato, suppongono forme di cooperazioni costanti ed attive, suppongono l'esistenza di organismi, che leghino gl'individui in fasci e in aggregati molteplici, suppongono lo sviluppo dei lati, diciamo così, sociali dell'individualità. I concetti di pubblico dovere e di pubblica funzione sono conseguenze di formazioni sociali ed organiche e non di semplici aggruppamenti d'individui; e finchè questi sussistono o almeno, finchè dominano i sentimenti e le idee, che ad essi conducono, è inutile credere si possa giungere all'affermazione di quei concetti.

Al raggiungimento di questo risultato contribuisce anche l'altra supposizione, che il voto sia l'unica garanzia e l'unica difesa del cittadino di fronte allo stato. Questa supposizione, forse più diffusa e più radicata nella coscienza pubblica di quello che non potrà sembrare a prima vista, e forse più sentita di quanto non venga espressa, si connette con l'origine storica della rappresentanza e specie con la storia della sua introduzione nei paesi del continente. Certo che la rappresentanza, nel moderno stato unitario, si sviluppò sotto l'influenza di un antagonismo fra gl'interessi del popolo e gl'interessi della Corona, contrasto, che abbiamo già avuto occasione di accennare nelle pagine precedenti. Per opera di questo contrasto la rappresentanza s'informò principalmente all'idea che il rappresentante dovesse difendere gl'interessi del popolo e conseguentemente che il cittadino dovesse difendere per mezzo del voto i suoi proprî interessi di fronte all'azione del governo. Questa supposizione trovò sul continente un terreno propizio, preparato dalle oppressioni del dispotismo e dalle violenze delle rivoluzioni, e s'infiltrò quindi tanto nel concetto della rappresentanza, come nel concetto del diritto elettorale, agendo e reagendo sui moderni ordinamenti rappresentativi. Ma, come abbiamo precedentemente osservato, la sua influenza cessò mano mano di agire sul concetto della rappresentanza, tosto che l'antagonismo fra il popolo e la Corona venne

meno e lo stato si compose ad unità d'interessi e d'intenti. L'influenza poi delle altre cause, che dovevano agire a trasformare il concetto della rappresentanza era inoltre più potente di questa e doveva ben presto ottenere il sopravvento. Ma fu ben altrimenti rispetto al concetto del suffragio, dove le tendenze individualistiche operarono con più vigore, e quindi l'influenza di quella causa non fu vinta dall'azione di forze contrarie. Per cui il diritto al voto fu sempre considerato come una difesa del cittadino di fronte allo stato, quantunque la rappresentanza abbia mano mano perduto il suo carattere rappresentativo.

Sono questi dei fatti che bisogna tener bene a mente se si vogliono afferrare in tutto il loro significato le idee e i concetti contradittorî che informano gli attuali ordinamenti rappresentativi. Intanto l'uso stesso che vediamo spesso fare del diritto al suffragio indica come esso venga sempre considerato come una specie di difesa, come un'arma di combattimento e non come un mezzo di governo. Le così dette candidature proteste, che vengono fuori di tanto in tanto in parecchi luoghi, non sono che una conseguenza di questo modo di concepire il diritto al suffragio. Conosciamo, ad esempio, un collegio, in cui nelle ultime elezioni trionfò una candidatura radicale, quantunque si può dire che in quel collegio il partito radicale non esiste; ma parecchi elettori ci hanno assicurato che la riuscita di quella candidatura si deve alla irritazione prodotta nella popolazione dai provvedimenti fiscali del caduto Ministero. Ora questo concetto del diritto al suffragio rende doppiamente impossibile il predominio delle idee di dovere pubblico e di pubblica funzione. Lo rende impossibile, perchè non si può supporre che un diritto di difesa individuale possa essere informato da altri sentimenti, che non siano la tutela e il benessere dell'individuo; e lo rende ancora impossibile, perchè non si può supporre che un diritto di difesa debba

essere imposto e reso obbligatorio, invece che lasciarsi al libero e pieno arbitrio dell'individuo.

Connessa poi con l'idea che il diritto al suffragio sia un diritto di difesa è l'altra idea che esso sia la sola forma di partecipazione del popolo alla vita del governo. Abbiamo già notato come, con lo sviluppo dell'incivilimento e con l'evoluzione della società, sieno a poco a poco sorti e si siano a poco a poco costituite altre maniere e altri mezzi di rappresentanza, diversi dalla rappresentanza ufficiale e non meno di questa, anzi più di questa diretti a portare in seno degli organi governanti la voce degl'interessi del paese; e a tal proposito abbiamo nominato la stampa e la pubblica opinione. Ora bisogna appena soggiungere che questi altri modi di rappresentanza sono anche altre maniere di partecipazione del popolo al proprio governo, forse, non meno dirette, e certo non meno efficaci. Esse sono anzi forme più organiche di partecipazione, perchè procurate dal concorso spontaneo di una quantità di elementi sociali, presi per lo più secondo il loro proprio valore e secondo l'influenza che effettivamente esercitano nella società. Ma sebbene esistano queste altre forme di partecipazione, dalle quali nessun cittadino, che ha qualche valore, può venire escluso, il diritto al voto continua ad esser riguardato come la sola forma di partecipazione alla vita pubblica; e senza di esso nessun cittadino si considera come cittadino completo, ammesso ed interessato a cooperare al buon andamento della cosa pubblica. L'insistenza e l'energia con cui alcune classi popolari escluse dal voto, domandano nei varî paesi il conferimento di questo diritto, e quindi la tendenza all'astensione, che in questo diritto abbiamo già notato, indicano chiaramente che il cittadino si riguarda come escluso dal governo fino a tanto che viene escluso da questo diritto. Ora, finchè prevale quest'altra supposizione, finchè quel diritto si domanda come una necessaria forma di partecipazione alla

vita pubblica, il suo lato etico sarà necessariamente trascurato e il suo carattere funzionale non potrà essere percepito. Il diritto che si domanda con insistenza, che si afferma con energia, è sempre considerato come una facoltà, che l'individuo ha o dovrebbe avere e non mai come un rapporto giuridico implicante in pari tempo un obbligo; si percepisce dal lato dell'estensione, non da quello del limite. E il carattere etico e il funzionale portano certamente nel diritto una limitazione, circoscrivono il concetto di facoltà, mettono in campo nuove considerazioni, per cui il diritto cessa di essere un fatto individuale e subbiettivo, e diventa un fatto obbiettivo e sociale.

L'azione di tutte queste cause impedisce di giungere al concetto del diritto al suffragio come dovere pubblico e come una pubblica funzione. Certo che il lato etico e il lato sociale non sfuggono interamente ai moderni pubblicisti ed uomini di stato; i progressi che ha fatto lo studio del fenomeno sociale si rivela anche dalla maggiore attenzione rivolta a queste ultime forme di rapporti, e abbiamo già detto esservi un certo numero di scrittori che sono del tutto entrati in quest'ordine di concetti. Ma quelle cause tengono ancora in iscacco le menti e non permettono ai primi di abbandonare interamente il vecchio modo di concepire il diritto al suffragio, e non permettono ai secondi di entrare risolutamente nel nuovo ordine d'idee. E quel diritto è quindi concepito come qualche cosa d'incerto, di oscillante, che non è ancor ben definito e non ha per anco raggiunto la sua forma definitiva. È un diritto che può diventare un dovere o una funzione, è un dovere e una funzione, che non si sanno formulare giuridicamente, che non si possono applicare nel fatto e non si possono, come tali, introdurre negli ordinamenti rappresentativi. Anche qui i sistemi di rappresentanza e gl'istituti rappresentativi addimostrano di percorrere un periodo di transizione.

**52.** — La teoria poi in cui i diritti dei rappresentati

si affermano con la maggiore energia e in cui il loro carattere individualistico si rivela con la massima evidenza, è certo la teoria del suffragio proporzionale o della equivalenza dei suffragi. Come chiaramente indica la sua denominazione, essa vuole che il diritto di ogni elettore sia eguale a quello di ogni altro, non solo in teoria, ma nella pratica anche, fino a tanto almeno che la pratica lo permette; ed escogita e propone e tenta tutti i possibili ed impossibili sistemi, dai più semplici ai più complicati, per raggiungere questo suo ideale. Essa pensa che il diritto al suffragio resta senza importanza e diventa nullo rispetto alle persone che lo esercitano quando la sua azione viene distrutta dal voto di altre persone, quando i voti si combinano in modo, che un gruppo di elettori può paralizzare l'azione di tutti gli altri gruppi. La teoria suppone che questo risultato si debba sempre produrre allorchè nelle votazioni si lascia decidere la maggioranza e allorchè non si fa una accurata distinzione fra un' assemblea chiamata ad eleggere dei rappresentanti e un' assemblea chiamata a deliberare. Un' assemblea chiamata a deliberare, a prendere un provvedimento, ad approvare una legge, deve decidere per maggioranza; il diritto della maggioranza è allora una necessità, senza la quale non sarebbe possibile di prendere alcuna deliberazione; ma ben altrimenti devono procedere le cose quando un' assemblea deve nominare dei rappresentanti, poichè allora se è la sola maggioranza che li nomina, la minoranza non sarà più rappresentata. Ora nella società non esistono solo maggioranze e minoranze, ma esistono diversi gruppi di persone, di valore ed importanza diversa, e i voti di ciascuno devono perciò contare in proporzione di questo valore e di questa importanza, e possibilmente devono equivalere a quelli degli altri gruppi.

Il concetto che ispira questa teoria è un concetto assolutamente meccanico della società, però che essa considera la convivenza umana come un complesso meccanico di

gruppi, assai ben distinti gli uni dagli altri, e messi accanto e congiunti come i tanti pezzi di un mosaico. Tutta quella mobile varietà di vita e di elementi, che si agita nel corpo sociale, tutto quell'armonico e spontaneo sviluppo di organi e di funzioni, che caratterizza ogni organismo vivente, tutto quello scambio di movimenti, tutto quel complesso di azioni e di reazioni che si producono fra le sue varie parti, tutti i molteplici vincoli che intercedono fra gli elementi di un organismo così complicato, quale è la società umana, essa non li concepisce, nè li può concepire. In una concezione organica della società tutti quei gruppi così recisamente staccati di opinioni e di parti, siccome vengono supposti dalla teoria, non troverebbero luogo, nè si potrebbero immaginare. Non per questo la teoria si trova in disarmonia con le altre concezioni e con le altre tendenze del moderno pensiero politico; anzi una grande corrispondenza di vedute, una grande affinità di tendenze si può scoprire tra questa e parecchie delle teorie precedentemente indicate. Per esempio, troviamo tra essa e la teoria del suffragio universale questi punti di contatto: il suffragio universale concepisce la sovranità e quindi il diritto al voto, come un diritto frazionato in tanti diritti, in tante particelle, quanti sono gl'individui che compongono la convivenza; la teoria proporzionalista concepisce anch'essa il diritto di sovranità e di suffragio come frazionato, prima fra individui e poi fra gruppi meccanici; la teoria del suffragio universale vuole che il cittadino elettore faccia sentire la sua parte di sovranità in seno dello stato; la teoria proporzionale non solo vuole la medesima cosa, ma cerca anzi dei mezzi più appropriati per renderla possibile nella pratica [1]; la teoria del suffragio universale non sa uscire da una concezione individualistica della società; e la teoria proporzionale è anch'essa indivi-

---

[1] Il diverso modo come intendere la capacità non fa variare in questo caso il carattere con cui il diritto si afferma.

dualistica, poichè la proporzione essa la cerca col numero degl'individui e non con la qualità dei loro complessi organici. E così il carattere atomico, individualistico, meccanico di quella teoria si riflette anche in questa seconda.

Il suffragio si presenta poi in essa a preferenza col carattere di facoltà e di pretesa anzichè col carattere di obbligo, poichè essa si arresta sopratutto al fatto che le opinioni dei singoli individui devono essere *tutte* possibilmente rappresentate. Ad essa sfugge anche il lato sociale della capacità giuridica, poichè essa conta, somma, sottrae, moltiplica, divide i voti degl'individui come tali e non si preoccupa menomamente dei loro rapporti. Il suo ideale anzi è il collegio unico, cioè lo stato ridotto a un solo collegio elettorale, in cui possa verificarsi il fatto che individui, i quali non si sono mai conosciuti e forse non si conosceranno mai, riuniscano accidentalmente i loro voti sopra un dato rappresentante. Sicchè tutto ciò che può costituire il lato sociale delle capacità, comunanza d'interessi, di bisogni, di convivenza, di ambiente e via di seguito, viene a scomparire, e le capacità rimangono come tante unità staccate.

Questa conformità col pensiero politico moderno, il carattere democratico che per tal modo essa assume, la semplicità matematica, con cui essa si presenta, la promessa di risolvere i problemi così complicati del suffragio per mezzo di calcoli possibilmente esatti, hanno assicurato il successo a questa teoria e le permettono di accrescere continuamente il numero dei suoi seguaci. Di fronte a questa teoria, il contrasto cui accennammo al principio di questo capitolo fra i diritti dei rappresentati e le funzioni dei rappresentanti, apparisce anche in modo più spiccato. Questa teoria cerca di assicurare possibilmente ad ogni individuo la sua rappresentanza, cerca di combinare le cose in modo che il diritto di ogni elettore valga quello di ogni altro elettore, mentre poi la rappresentanza diventa sempre meno

rappresentativa; essa proclama un sistema di suffragio in completa contradizione con la teoria della rappresentanza. Ma non è questa la sola contradizione che presenta la teoria della equivalenza dei suffragi; messa a confronto con i fatti, presenta anzi incertezze e incoerenze, che non sono inferiori a quelle delle precedenti teorie, se pure non le superano. I seguaci di questa teoria credettero di aver fatto una grande scoperta allorchè annunziarono che un'assemblea che elegge non si deve comportare come un'assemblea che delibera, però che nel primo caso non è la sola maggioranza che deve contare. Ma se ben si pensa, si vede che la distinzione non ha ragione di essere; i voti di un'assemblea non possono cambiar di natura per il fatto che invece di una deliberazione ha luogo una elezione; se una deliberazione presa a maggioranza deve obbligare tutti i membri dell'assemblea, perchè un rappresentante scelto dalla maggioranza non si deve considerare come rappresentante di tutta l'assemblea? Si dice che egli non può rappresentare tutti gl'interessi e tutte le opinioni, ma che una deliberazione contenta forse tutte le opinioni e tutti gl'interessi? Se vi è una necessità nel primo caso per dare la prevalenza al diritto della maggioranza, come è che questa necessità sparisce nel secondo caso? Sparisce perchè la minoranza può avere il suo rappresentante? Ma perchè concedere alla minoranza dei rappresentanti staccati quando i rappresentanti da eleggere devono rappresentare *tutta* l'assemblea? Delle due cose l'una, o l'assemblea è un tutto organico e compatto, e allora deve essere rappresentata per intero e non scissa in particelle meccaniche; o non è un tutto organico e compatto, e allora significa che è stata organizzata male dal legislatore e deve essere ricostituita sopra basi diverse.

La teoria vede per tutto maggioranze e minoranze e gruppi di opinioni, quali non esistono. Un gruppo di opinioni non è sempre un insieme omogeneo e permanente recisamente staccato dagli altri gruppi di opinioni, il più

delle volte è una combinazione precaria e accidentale, che non ha in comune che un'opinione e si scioglie tosto che una lieve divergenza si manifesta. Ora, se il diritto al suffragio vale qualche cosa o si vuole che valga, può essere aggruppato in base a formazioni precarie, o deve invece avere a base formazioni permanenti? Vediamo quel che avviene nel fatto quando un'elezione si fa sulla base di un semplice aggruppamento di opinioni. Date che mille individui appartenenti alle diverse parti di uno stato o di una regione congiungano i loro voti sopra un solo individuo, che viene perciò eletto a loro rappresentante; l'elezione allora non sarà stata prodotta da comunanza di bisogni, di condizioni, di aspirazioni o da permanente comunanza d'idee. Che comunanza di bisogni o d'idee può esistere fra persone appartenenti a regioni o a distretti diversi, fra le quali non intercede nessun genere di rapporti e che forse non si conoscono neppure? Ciò che le lega non può essere che il fatto accidentale di aver dato il voto alla medesima persona, e questo fatto può essere stato determinato da ragioni così diverse, che non costituisce più alcun vincolo fra gl'individui che lo hanno compiuto. Alcuni avranno preferito quella persona per i suoi meriti semplicemente, altri per le opinioni da essa sostenute, altri perchè credettero dover essa prendere a cuore gl'interessi di alcune classi, altri votarono quel nome per raccomandazioni o per pressioni, altri, perchè suggestionati dagli amici o dalla stampa. Quali sono in tal caso i vincoli di unione, quali sono i rapporti permanenti, quali i fatti, le condizioni, gl'interessi che possono conferire alla votazione comunanza di caratteri e di significato e unità d'intenti? Gli elettori votano allora quali monadi staccate, ognuno con le proprie intenzioni, con i propri criteri, secondo le aspirazioni proprie, e non avendo queste che poco o nulla di veramente comune, i voti di ciascun elettore non riescono a farsi valere per quello che valgono e per quel che significano. Essi daranno luogo a

un risultato complessivo ibrido, senza colore e senza carattere. Il che non è che una grande incoerenza per una teoria fondata sopra un'energica affermazione del diritto dei rappresentati.

Ma non è tutto; i complicati meccanismi, che essa propone, generalmente non sono alla portata della maggior parte degli elettori, i quali non si raccapezzano, non si comprendono fra di loro e non riescono a mettersi bene d'accordo; per cui essi finiranno con dare il loro voto a caso, con aggrupparsi o disgregarsi a seconda di circostanze meramente accidentali, occasionando poi i risultati impreveduti e imprevedibili, le più strane sorprese delle urne. E mentre gli elettori perdono per tal modo la coscienza del proprio voto, del valore che esso ha o dovrebbe avere, gli eletti perdono la coscienza del significato, che avrebbe dovuto avere la loro elezione. Ogni possibilità di proporzione allora vien meno, e se una qualche equivalenza nei suffragi si produce, essa avrà un carattere meramente negativo, in quanto che tutti i voti resteranno senza un significato preciso, e si affermeranno intorno ad aspirazioni vaghe, sulle quali non si fondano i veri concetti di governo. Questi sistemi inoltre possono condurre anche alle più grandi disproporzioni e alle più evidenti ingiustizie, dando ad alcuni gruppi un'importanza assai superiore di quella che hanno effettivamente e ad altri un'importanza assai minore del loro valore effettivo, trasformando le minoranze in maggioranze, e lasciando queste con una rappresentanza minima o nulla. Introducono quindi artificialmente nella vita del governo elementi che spontaneamente non vi sarebbero entrati, o conferiscono alle parti più deboli e quindi meno adatte alle condizioni dell'ambiente politico, dei còmpiti sproporzionati alla funzione, che esse compiono nell'economia dello stato. Basta gettare un sguardo ai sistemi, che i proporzionalisti propongono, e alle critiche e alle osservazioni, che essi fanno sopra ciascuno, allorchè si tratta di

scegliere il migliore, per convincersi che queste nostre affermazioni non sono esagerate. Ora un sistema, politico o sociale che sia, il quale non si adatta allo stato dell'ambiente, non ne riflette le condizioni, ma provoca invece in esso delle combinazioni artificiali ed artificiose, non può riuscire che alla disuguaglianza, alla disproporzione e al privilegio. La dottrina democratica dei proporzionalisti può diventare una dottrina aristocratica e anche di privilegio, ma di una aristocrazia intesa nel senso inverso, come cioè la vittoria dei più deboli e dei meno adatti.

Bisogna poi ricordare che questi sistemi, non solo tendono a togliere al voto ogni valore, ma tendono a togliergli quel carattere di libertà e di spontaneità, che solo può rendere il voto una espressione sincera dei bisogni del popolo. Ciò si comprende facilmente quando si pensa, che quei sistemi non possono rettamente funzionare, non possono raggiungere il còmpito che si propongono, se non quando gli elettori si sanno e si possono rigorosamente disciplinare in gruppi compatti e permanenti, organizzandosi a seconda del modo prescritto dal sistema, che si sarà adottato. Ora la disciplina implica sempre una certa rinunzia alla propria libertà, alla spontaneità dei proprî atti, fatta a favore di una forza esterna, di un principio estraneo e superiore alla volontà dei singoli individui. Questa rinunzia è maggiore o minore, a seconda che quella forza e quel principio sono più o meno artificiali, più o meno rispondenti ai bisogni e alle condizioni dell' ambiente su cui operano. La rinunzia quindi deve essere massima nel caso attuale, poichè il principio, il sistema introdotto non viene determinato e suggerito dalle divisioni e dai gruppi quali possono esistere in un dato momento, dal loro numero, dal loro carattere, ma viene determinato invece da criterî *a priori*, supponendo che gli elementi sociali si debbano effettivamente aggregare e disgiungere nel modo indicato. Nè in tal caso sarebbe possibile di fare altrimenti, informando il sistema a dei criterî

*a posteriori* e tenendolo in continua corrispondenza con i fatti, perchè occorrerebbe, prima di tutto, di conoscere esattamente e di descrivere tutti i gruppi e sottogruppi, fra cui in un dato momento si mostrano divisi gli elementi politici dello stato, impresa ardua e complicata; e occorrerebbe in secondo luogo che il sistema si potesse continuamente spostare e trasformare, a misura che si spostano e si modificano quei gruppi e cambia il loro numero e il loro carattere. In tal caso, invece dei sistemi rigidi e matematici, come quelli proposti dalla teoria, bisognerebbe avere dei sistemi assolutamente mobili e flessibili, variabili e complessi come lo stesso fenomeno sociale; e allora tanto varrebbe che non aver più nè sistemi, nè regole e abbandonar tutto alla forza delle circostanze. Ne segue che il sistema proporzionale deve fatalmente sacrificare alla propria teoria la libertà dell'elettore, esso che era invece sorto per impedire che i voti dei pochi venissero sacrificati dai voti dei molti e per fare che ogni gruppo di voti avesse possibilmente il suo valore proporzionale; una certa equivalenza nei suffragi in certi casi potrà forse essere raggiunta, ma potrà essere raggiunta allora soltanto che gli elettori cesseranno di esser liberi e si muoveranno entro la cerchia di ferro loro imposta dalla teoria.

Il sistema del suffragio proporzionale è una di quelle tante applicazioni della matematica al fenomeno sociale, che sono riuscite sempre infelici nella teoria e dannose nella pratica, appunto perchè il fenomeno sociale è mobile, variabile e complesso, e non si può piegare alle leggi semplici e rigide della matematica. I gruppi di elettori non hanno mai quei contorni precisi, quella immobilità, quel carattere così ben determinato, che una teoria matematica suppone e deve supporre; essi si aggregano, si disgregano, si combinano e s'intrecciano in mille maniere, presentano tutte le tinte e tutte le sfumature, tutta quella ricca varietà, che assume un organismo complesso arrivato a un avan-

zato periodo di sviluppo; e di fronte a questa varietà e mobilità le leggi matematiche diventano impotenti, la loro applicazione turba ed arresta l'armonico ed organico sviluppo della vita politica e sociale.

**53.** — Dall'analisi e dalla discussione svolta in questo lungo capitolo risulta, che nel moderno concetto della rappresentanza le attribuzioni dei rappresentati non danno origine a minor numero d'incertezze e di contradizioni che le funzioni dei rappresentanti. Anche qui troviamo una certa conformità di canoni e di criterî, quando siamo ai principî generali; troviamo invece varietà, divergenze, antinomie, incoerenze, indeterminatezze, quando veniamo ai principî particolari e alle applicazioni. Quel che possiamo desumere da questo cumulo di dottrine e di contradizioni e quel che possiamo riconoscere con certezza è, che le attribuzioni dei rappresentati, e propriamente degli elettori, vengono, secondo il concetto moderno della rappresentanza, affermate con energia, come non furono mai nel medio evo; che il diritto al suffragio si considera come una necessaria forma di partecipazione per ogni cittadino completo; che questo diritto assume prevalentemente un carattere individualistico, si presenta come una facoltà e come una pretesa anzi che con la veste di diritto pubblico, che è in pari tempo pubblico dovere; che finalmente esso deve essere egualmente distribuito e avere il medesimo valore in tutte le singole persone che l'esercitano.

## CAPITOLO X.

## Influenza del diritto naturale.

**54.** — Le nostre ricerche sul concetto moderno della rappresentanza sarebbero incomplete, se non tenessimo conto dell'azione peculiare che esercitarono alcune cause

sull'insieme dei fenomeni, che stiamo studiando. Una di queste cause è appunto la dottrina del diritto naturale.

Verso la seconda metà del secolo decimosesto si annunzia in tutto il suo vigore e in tutta la chiarezza della sua potenza logica una dottrina generale di diritto, secondo la quale, oltre al diritto esistente nei singoli stati, proporzionato alle loro condizioni e al loro sviluppo, oltre al diritto positivo incarnato nelle consuetudini e nelle leggi, esiste un'altra specie di diritto, un diritto fondamentale, immutabile, assoluto, comune a tutti i popoli della terra, perchè inerente alla natura umana dell'individuo e anteriore e superiore a tutte le successive modificazioni, che il diritto positivo ha potuto e può produrre nei rapporti reciproci degl'individui. Questo diritto proviene dalla necessità delle cose, dall'ordine naturale ed immutabile costituito dalla provvidenza nel creare l'universo e perciò non potrebbe essere modificato neppure dalla stessa provvidenza, almeno fino a tanto che quell'ordine di cose sussiste. La provvidenza poteva non creare quell'ordine di cose, ma creatolo, il diritto naturale ne scaturisce inevitabilmente.

Questo diritto naturale precede la convivenza civile, perchè si può supporre che l'individuo umano abbia vissuto per un tempo più o meno lungo nell'isolamento, o almeno in una condizione di convivenza, in cui non esistevano, nè leggi, nè tribunali, nè governo, nè stato in una parola. Costituitasi la convivenza civile, sorto lo stato, questo diritto non ha cessato di esistere, ma è rimasto come il fondamento dell'edificio giuridico, siccome la ragione ultima cui bisogna ricorrere quando il diritto positivo si mostra incerto, difettoso e contrario alla giustizia. In tutti i casi esso è un diritto superiore alla convivenza, perchè attinge la sua origine a un ordine di fatti superiore alle accidentali manifestazioni della vita sociale. Ma quello che sopratutto importa si è, che di fronte a questo diritto non esistono più differenze fra gli uomini; esso si fonda

sull'essenza delle cose, quindi sull'essenza dell'umana natura, e l'essenza non può essere che una ed eguale a se stessa; perciò di fronte al diritto naturale tutti gli uomini sono eguali, tutti sono intitolati alle stesse pretese e alle stesse facoltà. La dottrina certo non era nuova di pianta, aveva tutta una serie di precedenti e di addentellati nella filosofia greca, specialmente nelle teorie di alcuni sofisti e poi nella filosofia stoica, la quale dal suo stesso subbiettivismo metafisico venne condotta al concetto del diritto naturale e dell'eguaglianza degli uomini. La teoria, come si sa, aveva anche guadagnato le menti dei giureconsulti romani, sebbene fosse rimasta ancor molto confusa nelle loro idee, e aveva dato luogo all'affermazione, *omnes homines natura aequales sunt*. Ma fu nei secoli XVI e XVII che essa venne più ampiamente svolta ed applicata a spiegare storicamente e filosoficamente l'origine della convivenza civile, per cui sorsero tutte quelle strane ipotesi sullo stato di natura, sul contratto sociale, sull'eguaglianza meccanica di tutti gli uomini fra loro.

Noi non dobbiamo esaminare tutte quelle dottrine, ma dobbiamo semplicemente accennare alle conseguenze, che esse produssero, sia direttamente, sia indirettamente sul concetto della rappresentanza. Una delle principali conseguenze di tali dottrine fu quella di far considerare lo stato come un semplice prodotto delle volontà degl'individui, che lo compongono, per cui alle manifestazioni volontarie fu accordata un'importanza eccessiva, non solo per ciò che si riferisce alla composizione dello stato, ma per ciò che si riferisce al quotidiano governo di esso; mentre poi tutti i fattori organici dell'unione politica venivano trascurati o messi completamente da parte. E la tendenza a considerare lo stato come un fatto volontario rimase, anche quando la teoria del contratto fu abbandonata, e s'insinuò a poco a poco anche nella mente di coloro, che non avevano mai accettato la teoria del contratto. Un'altra conseguenza fu

quella di riguardare lo stato come una mera aggregazione d'individui. Conseguenza certo connessa con la precedente, poichè se lo stato è soltanto un fatto volontario, esso non può essere costituito che dalla volontà di tutti i singoli individui, che lo compongono, non essendovi ragione di accordare ad una volontà maggior peso che ad un'altra, nè di ammettere alcune volontà per escluderne altre. La teoria del plebiscito politico è un prodotto di questa tendenza; secondo essa la volontà di costituire uno stato o di accettare una data forma di governo si desume dalla somma dei singoli voti, ognuno dei quali rappresenta la volontà di ogni singolo individuo. Se le minoranze vengono in tal caso trascurate, ciò è perchè non si può fare altrimenti, è una necessità inevitabile, un difetto non una conseguenza della teoria. Se lo stato si compone d'individui, si capisce che tutti debbono avere un certo diritto, sia a determinare la forma di governo, sia a governare lo stato. Essi hanno ognuno una piccola porzione di sovranità, poichè la sovranità del tutto non è che la somma delle singole sovranità. Finalmente questo diritto al governo deve essere eguale in tutti, perchè tutti gli uomini sono eguali, tutti sono intitolati ai medesimi diritti e tanto più devono essere eguali di fronte al diritto fondamentale di partecipare al governo, derivando poi da esso tutti i modi con i quali gli altri diritti verranno riconosciuti e regolati.

Tutte queste idee, che più o meno, sotto una forma o sotto un'altra s'infiltrarono nel diritto pubblico moderno, dovevano generare dei cangiamenti notevoli nel diritto di rappresentanza, e prima di tutto dovevano far sorgere l'idea che vi è un diritto innato in tutti gl'individui a concorrere alla nomina dei proprî rappresentanti. Il diritto innato sarebbe veramente quello di partecipare in modo diretto al governo del proprio stato, e molti, coerenti col principio, sostennero questa teoria, ma siccome l'impossibilità di applicarla nel grande stato moderno divenne visibile, così la

teoria piegò di fronte alla necessità delle cose e divenne il diritto innato ad eleggere il proprio rappresentante, essendo questo il principale modo di partecipare alla vita dello stato. La teoria della partecipazione diretta si trasformò nella teoria del suffragio universale. Questa, come abbiamo già veduto, parte appunto dal principio che il diritto di nominare i rappresentanti sia un diritto naturale dell'uomo, che deve essere esercitato non appena egli possiede la capacità giuridica richiesta per l'esercizio di tutti gli altri diritti necessari alla conservazione e allo sviluppo del suo individuo. Se non si fosse ancora sotto l'influenza del movimento intellettuale, che ha determinato questi concetti, gli stessi seguaci della teoria dovrebbero trovare abbastanza strana questa assimilazione del diritto al suffragio con i diritti individuali, questa confusione fra il diritto pubblico e il diritto privato, come dovrebbero trovare strana l'idea di un diritto naturale che aspetta tanti secoli a manifestarsi ed è da pochissimo tempo riconosciuto e solo entro certi limiti, in un numero ancor relativamente molto piccolo di paesi. Tutte le forme politiche le quali si svolsero fino ai tempi moderni, e in cui questo diritto naturale non venne riconosciuto, si devono riguardare allora come contrarie alla natura delle cose e all'ordinamento necessario dei rapporti umani? E come mai la natura delle cose, che pure è necessaria ed immutabile, si rivela dopo tanti secoli?

**55.** — Ma se vogliamo farci un'idea dell'influenza che esercitò questa teoria, dobbiamo considerare il fatto che nel medio evo, in cui dominava il concetto del mandato giuridico, in cui la rappresentanza era strettamente rappresentativa, non fu mai questione della universalità del suffragio; mentre questo veniva proprio fuori quando il mandato era diventato politico e la rappresentanza aveva assunto tutti i caratteri del diritto pubblico ed era diventata meno rappresentativa; quando cioè si era più lontani da quell'ordine di fatti, che avrebbero potuto suggerire una generale parteci-

pazione del diritto al suffragio. Pure il fatto divenne possibile, principalmente, se non interamente, per opera di questa teoria del diritto naturale. Una volta annunziatasi, questa influenza non cessò di operare i più grandi effetti sul concetto della rappresentanza moderna; quasi tutti i sistemi ne furono più o meno affetti. Ne è affetto, ad esempio, il fondamento giuridico della funzione elettorale. Infatti una scuola vorrebbe derivare il diritto di suffragio dalla teoria della sovranità popolare, secondo cui gl'individui hanno, oltre al loro proprio diritto individuale, una porzione di diritto sovrano, di cui essi alla loro volta delegano una parte ai loro rappresentanti; tranne a riprenderla poi alle nuove elezioni, o anche prima, per mezzo di una rivoluzione o di un plebiscito. Quivi l'azione del diritto naturale si scorge indirettamente nella concezione di un diritto individualistico, inerente nell'individuo e anteriore alla società. Ma la sua azione si può anche scorgere direttameute, allorchè si afferma che il diritto al voto è un diritto naturale, cioè intimamente connesso con l'umana natura o da essa derivante.

Un'altra scuola pone il fondamento giuridico del diritto elettorale in una correlazione fra diritti e doveri pubblici. Come abbiamo già veduto per un altro riguardo e sotto un altro aspetto, questa scuola così ragiona: il cittadino deve allo stato contribuzioni e servigi gravosi, gli appresta i mezzi economici, gli sacrifica col servizio militare la propria libertà e qualche volta la propria esistenza, è giusto che lo stato, come corrispettivo di questi sacrifici, lo ammetta a partecipare direttamente col suo voto alla vita pubblica. Qui può sembrare meno visibile, ma si sente sempre l'influenza di quelle dottrine. Si parte sempre dal concetto di una composizione meccanica dello stato e di certi diritti insiti negl'individui e di cui essi possono cedere una porzione per ottenere in corrispettivo altri diritti e altri vantaggi; dall'idea del contratto sociale, sebbene non si stipuli più di-

rettamente con gl'individui, ma si suppone tacitamente stipulato con lo stato e in fondo poi con tutti gl'individui, di cui lo stato si compone. È uno scambio di servigi fondato sopra una reciproca concessione e limitazione di diritti, ma il contratto sociale non è altra cosa.

Un altro sistema in gran parte connesso con le teorie del diritto naturale è il sistema del suffragio proporzionale. I sostenitori di esso forse non vorranno tutti convenire che essi sono in gran parte i legittimi discendenti di Hobbes, di Locke, di Rousseau e del Barone di Holbach; pure non vi è un sistema che meglio si riallacci e si concateni con quelle dottrine e ne riveli più chiaramente le influenze. Infatti quali sono i punti di partenza del sistema? Che tutti gli elettori hanno un diritto eguale a che le loro opinioni vengano rappresentate, che ogni opinione venga rappresentata in proporzione del numero delle persone che la professano. È questo un diritto naturale? Non ci vien detto direttamente, ma ci si lascia capire quando si afferma questo diritto come la pretesa delle singole persone che compongono un dato numero e assommano a una data cifra, quando si protesta contro il dominio delle maggioranze e si scogitano, come il Rousseau, dei modi per giustificarlo solo in certi casi e per restringerlo, quando si cercano dei meccanismi a fine di far valere possibilmente la volontà di tutti, acciocchè ciascuno, assoggettandosi agli altri, resti possibilmente soggetto a se stesso. La discendenza dalle teorie del diritto naturale e del contratto si scorge anche dal carattere individualistico, che il diritto del suffragio assume con tale sistema; perchè suo essenziale presupposto è lo sminuzzamento di tutto il corpo politico in tanti singoli individui, che hanno ognuno la propria opinione e la propria volontà, e si distribuiscono in categorie solo in quanto questa opinione e questa volontà convergono. Per conseguenza anche il diritto pubblico si deve come sminuzzare in tanti diritti quanti sono gl'individui: esso non può esser

più un insieme organico di elementi giuridici, ma riesce come il risultato di una somma di diritti individuali, come appunto il rappresentante del popolo vien fuori da una operazione aritmetica. Finalmente le tracce di quelle teorie si scorgono nella stessa concezione fondamentale del sistema; però che in essa vi è adombrata l'idea, essere il corpo politico fondato sopra una specie di compromesso fra le volontà delle persone che lo compongono, per cui ognuna abbia ritenuto il diritto di farsi valere e di far possibilmente sentire la sua influenza.

Tracce di queste dottrine si possono anche rinvenire nella teoria delle capacità, quantunque a prima vista essa ne sembri così lontana e si fondi su dei principî del tutto opposti. E queste tracce si possono rinvenire quando si pensa, che anche per la teoria delle capacità il diritto al suffragio è un diritto meramente individuale, essendo essa impotente a concepire il lato sociale della capacità. Essa s'informa al diritto naturale in quanto è un diritto individualistico anteriore e superiore alla società.

In genere poi tutti gli altri sistemi di distribuzione dei suffragi e di costituzione dei corpi elettorali fondati sul criterio numerico, risentono l'influenza di quelle dottrine e ne sono in gran parte la conseguenza. Di fronte al diritto naturale gli uomini, essendo tutti eguali, posseggono tutti nell'istesso modo il medesimo diritto alla rappresentanza, e la questione fondamentale diventa allora quella di concedere un voto eguale a tutti gl'individui e un'eguale rappresentanza a gruppi eguali di persone. Se gl'individui sono infatti tutti eguali e tutti egualmente intitolati a quel diritto, non vi è più ragione di dare a un gruppo di cento persone, ad esempio, il medesimo numero di rappresentanti, che a un gruppo di cinquanta. Una rappresentanza che fosse diversamente organizzata riuscirebbe una ingiustizia, sarebbe un concedere di più a chi ha meno, un accrescere gratuitamente un diritto supposto in tutti eguale. Date

queste premesse, il criterio del numero deve apparire come il solo possibile, come il solo criterio scientifico. Gli altri criterî, come la distribuzione territoriale, la comunanza d'interessi, di vita, di tradizioni e via discorrendo, devono apparire come criterî meramente secondari, accettabili solo quando non disturbano l'applicazione del criterio fondamentale e quando non si trovano in contrasto con esso.

**58.** — Tutte queste influenze delle dottrine del diritto naturale sulle teorie del suffragio e della rappresentanza si produssero specialmente nel paese che, dalla storia e dalle sue qualità psichiche, era stato meglio disposto ad accettare e a diffondere quella dottrina del diritto e a portarla alle sue estreme conseguenze. Abbiamo già veduto come in Francia, con lo sciogliersi dei gruppi medioevali, non erano sorti altri centri organici, come il dispotismo con la sua azione secolare avesse a poco a poco distrutto o assorbito ogni autonomia locale, ogni organo, ogni simulacro di vita indipendente, accentrando tutte a sè le funzioni politiche ed amministrative ed eguagliando tutte le condizioni. Sicchè al frazionamento organico del medio evo si era sostituita una sola forma di unificazione, potente, ma con un solo centro vitale; vasta, ma con un solo principio motore; una specie di eguaglianza meccanica, risultante, non dallo sviluppo spontaneo delle qualità comuni, ma dal dislogamento degli organi e degli elementi sociali e politici, dalla disgregazione degl'individui e dei gruppi. L'idea che tutti dovessero avere il medesimo diritto innato, che tutti dovessero avere il medesimo grado di partecipazione alla vita del governo, che tutti egualmente abbiano potuto contribuire a costituire lo stato, e che tutti debbano egualmente contribuire a mantenerlo, doveva apparire come un'idea, come un principio giusto e logico.

A queste condizioni venivano in appoggio le tendenze psichiche del popolo francese. L'intelletto francese ha una grande facilità ad abbracciare e comprendere il lato comune

e generale delle cose, a semplificare, ad astrarre. Il complesso, l'eterogeneo, il multiforme ripugna all'ingegno francese, per cui innanzi alla sua mente, tutta la varietà obbiettiva, le complicate e multiformi parvenze dei fenomeni spariscono, rimanendo solo i caratteri uniformi, semplici e generalì. Vi è insomma nella mente francese una profonda tendenza metafisica, non del medesimo genere di quella che domina nella mente dei tedeschi, in cui il multiforme e il vario si combina con le astrazioni e le generalizzazioni dell' intelletto, ma una tendenza metafisica speciale, che si volge sopratutto alla semplificazione. La filosofia francese, la letteratura, la commedia, il dialogo, perfino il periodo francese portano l'impronta di questo carattere ed è ciò che rende attraente la letteratura di quel popolo, e brillante il suo spirito e il suo talento. Una disposizione di questo genere non poteva non riuscire favorevole e propizia a una teoria metafisica come quella del diritto naturale, così generale, così semplice, così simmetrica, con un'apparenza così logica ed elegante. Essa non poteva non esercitare un grande fascino sulla mente francese e influenzare potentemente il pensiero di quella nazione; e di fatto noi vediamo che lo esercitò, dominando, non solo il diritto pubblico e la filosofia politica, ma anche l'arte, la letteratura e la filosofia in genere. Alla prima occasione si doveva ripercuotere nella vita politica e questa venne fornita dalla grande rivoluzione.

Per ciò che ci riguarda, noi vediamo colà il grande impero che esercitano e l'assolutezza con cui si affermano i nuovi concetti della rappresentanza. Prima di tutto i criterî matematici e meccanici assunsero il predominio sui criterî organici nella distribuzione dei corpi elettorali. Si cercarono dei criterî semplici e il più semplice parve quello del numero, un dato numero di rappresentanti per un dato numero di persone. Quella disparità di circoscrizioni, di collegi, di provincie, quella multiforme e complessa partizione di centri e di corpi locali, come sussisteva sotto il vecchio regime,

era una cosa molto disordinata e molto confusa, pareva un vecchio edificio costruito senza un piano determinato, ingranditosi a poco a poco per mezzo della successiva aggiunzione di altri edifici e con la demolizione delle piccole case, che esistevano intorno ad esso. Non poteva quindi contentare lo spirito semplificatore e parificatore dell'intelletto francese. E poi era un edificio che si sfasciava, che andava lentamente in rovina, distrutto a poco a poco dall'azione dell'assolutismo; onde non restava che dar gli ultimi colpi e sgombrare il terreno da quei materiali. La teoria dell'eguaglianza, figlia primogenita del diritto naturale, riusciva a ciò molto atta e molto proficua. Lo stato è composto d'individui eguali gli uni agli altri, quindi, aventi il medesimo diritto di partecipare alla vita pubblica; onde altro criterio dominante da mettersi accanto a quello del numero è il plebiscito e il suffragio universale. Con queste teorie parve anche inconciliabile la rappresentanza e fu perciò energicamente criticata in quel paese o fu energicamente sostenuto il mandato imperativo; ma, come abbiamo già veduto, la forza delle cose fu questa volta più grande di quella delle teorie ed impose anzi il concetto del mandato politico, siccome venne da noi descritto.

**57.** — Con l'influenza che la letteratura politica francese esercitò su tuttto l'occidente di Europa, le idee francesi della rappresentanza e il carattere che avevano assunto in quel paese le istituzioni rappresentative si diffusero a poco a poco nel continente e si aprirono la via anche nella vecchia costituzione inglese. L'Italia è uno dei paesi che ne ha più subìto l'azione e ne ha più facilmente accettati i principî e le conseguenze. Le varie vicende storiche, cui da parecchi secoli era stata sottoposta la nostra penisola, la sua disposizione geografica, la diversità delle sue posizioni topografiche e dei caratteri etnici, avevano prodotto nelle sue varie parti grandi varietà di condizioni e di sviluppo. Ma le istituzioni rappresentative, sebbene assai diffe-

renti nei diversi luoghi avevano esistito quasi dovunque, si erano organicamente costituite, e si erano conservate con forma consultiva in alcuni stati, in altri erano scomparse, ma non in modo da non lasciar delle tracce o da render difficile richiamarne le tradizioni. Quella diversità doveva pertanto sembrare confusione e disordine di fronte ai concetti chiari e semplici del diritto naturale, formulati e incorporati nelle teorie francesi; quell'eterogeneità doveva parere pericolosa in un paese che cercava di unificarsi politicamente. Quelle teorie erano per eccellenza unificatrici, perchè parificavano tutte le parti dello stato, parificavano tutte le condizioni e tutti i diritti, giudicando tutti alla medesima stregua e sottoponendo tutti ai medesimi criterî e alle medesime norme. Esse dovevano tanto più colpire la nostra fantasia, in quanto si scorgeva una certa somiglianza fra la vecchia Italia e il vecchio regime francese e si pensava che in una Italia nuova si dovesse e si potesse tutto rinnovare; e perciò i nuovi criterî venuti fuori dalla rivoluzione, oppure affermatisi in quella con la massima evidenza e condotti da essa alle sue conseguenze estreme, si dovevano preferire ai vecchi criterî e alle vecchie idee. Anche l'affinità, non tanto di razza, come di sviluppo filosofico e letterario, effetto più che altro dell'influenza che la filosofia e la letteratura francese del secolo XVIII avevano esercitato in Italia, doveva contribuire a farci accettare quell'indirizzo del pensiero politico. Per opera di quella influenza esse avevano anzi preparato il terreno nel campo intellettuale, dando un grande impulso e un colore caratteristico alle riforme iniziate dai principi. Si capisce che quando poi furono tradotte pienamente in pratica, non solo nel sistema rappresentativo, ma in tutte le altre istituzioni francesi, dovessero costituire per noi come dei principî da essere ciecamente accettati e dei fatti da essere proposti ad esempio.

Altri paesi si mostrarono alquanto più restii ad accettare i concetti francesi del diritto naturale e della rappresentanza.

Il soffio potente della rivoluzione non valse a distruggere dovunque tutto un lungo passato di vita politica e sociale. Nei paesi tedeschi il sentimento delle disuguaglianze e delle disproporzioni sociali era profondamente radicato nella coscienza del popolo, e il sentimento gerarchico, il rispetto delle classi inferiori verso le superiori era così connesso con i costumi e le abitudini di quelle razze, da costituire quasi uno dei caratteri della loro nazionalità. E questo sentimento e questi costumi dovevano riuscire un potente ostacolo per le dottrine del diritto naturale e per le conseguenze e le influenze da esse prodotte sul concetto della rappresentanza. Il carattere tedesco è inoltre profondamente conservatore e si volge perciò più volentieri verso il passato e si tiene più fortemente stretto al presente, di quello che non si appigli alle innovazioni e cerchi dei cangiamenti. Lo spirito innovatore può affascinarlo per un certo tempo, ma non guadagnarlo in modo definitivo. La società tedesca aveva avuto poi uno svolgimento assai diverso dalla francese; gli aggregati e i gruppi medioevali non si erano sciolti, fondendosi in un solo stato, come era accaduto in Francia, non si erano neppure organizzati in forme vaste di aggregazione; avevano invece tenuto come una via di mezzo nel loro moto evolutivo, ed era accaduto come se il loro processo di fusione fosse stato interrotto a un certo punto e rimasto come tale, stazionario per parecchi secoli. L'idea dello stato unificatore, quella irresistibile tendenza all'espansione e all'organizzazione politica, la quale tanto caratterizza le razze latine, non erano penetrate in Germania, presso la quale invece potentemente dominava la tendenza opposta, tendenza tutta teutonica, dell'autonomia del gruppo e dei piccoli aggregati. Questa tendenza si rende visibile nel frazionamento della vita politica, che in Germania perdura più a lungo che in tutti gli altri stati, negl'impotenti conati dell'impero a produrre una più compatta fusione di parti, malgrado la forza morale, di cui

disponeva, malgrado il ristretto campo d'azione, in cui era stato definitivamente circoscritto, malgrado l'abilità politica di parecchi imperatori.

La Germania aveva resistito e resiste fino a un certo punto anche oggi a quelle forti tendenze di coesione e di fusione politica, che si annunziano, sia in sul cadere del medio evo, sia col pieno affermarsi della vita moderna. Tutte quelle cause che avevano prodotta la formazione delle grandi monarchie, in Francia, in Inghilterra, in Ispagna, e più tardi assai, anche in Italia, si erano come smussate di fronte alla proteiforme ed autonoma vita sociale e politica dei tedeschi, quantunque le nuove condizioni della politica internazionale d'Europa, quantunque l'organizzarsi di due sistemi di stati europei, uno verso l'occidente, l'altro verso il nord, richiedesse la costituzione di un forte stato germanico.

Anche quelle irresistibili forze costituite dallo spirito e dal principio di nazionalità, si mostrarono deboli e quasi impotenti a produrre in quel paese l'unificazione politica, siccome l'avevano promossa e generata in altri paesi. Lo spirito di nazionalità ha potuto promuovere in Germania l'aggregazione politica, prima nella forma assai incompleta della confederazione, poi nella forma più completa, ma molto anormale dell'impero federale, uno stato unitario nel vero senso della parola non l'ha ancora prodotto.

Tutte queste disposizioni dovevano imprimere certo un carattere speciale alle trasformazioni che si operarono in quel paese dal periodo medioevale al periodo moderno: le autonomie di classi e di gruppi rimangono, conservando in gran parte le loro funzioni, i piccoli dispotismi si organizzano e s'impiantano nei piccoli centri, ma essi non hanno, salva qualche eccezione, quella potenza di accentramento che si era manifestata nei grandi stati. Una quantità di vincoli intanto esistevano o si costituivano fra i gruppi, gli aggregati e gli organismi politici di quei popoli, vincoli

feudali e vincoli di origine recente, o vincoli feudali trasformati o indeboliti con l'andare del tempo, svoltisi poi, mescolati, confusi, connessi in maniere complesse e molteplici. In mezzo a tutte queste differenze, a queste disposizioni, a questi vincoli, la vita tedesca si svolgeva organicamente; dalla famiglia allo stato, tutta una serie di organismi compatti componeva il corpo di quelle convivenze e determinava l'organica ed armonica combinazione delle parti. Abbiamo quindi in quei paesi delle condizioni molto contrarie allo sviluppo e alla diffusione del concetto di rappresentanza fondato sulle teorie di diritto naturale. La varietà di ambienti, di vita, di costumi, la moltiplicità degli organismi si opponeva alla teoria dell'eguaglianza; il carattere organico della convivenza si opponeva alle combinazioni meccaniche, allo spirito di uniformità, all'applicazione pura e semplice dei criterî numerici.

Anche filosoficamente la dottrina doveva quivi trovare validi oppositori. Sebbene le dottrine del diritto naturale avessero quivi avuto dei campioni, dei valenti interpreti, espositori e seguaci, pure esse non riuscirono a prendere esclusivo possesso dell'intelletto tedesco, almeno col carattere con cui si erano presentate in Francia, e non potevano acquistare la medesima popolarità. La natura dell'intelletto tedesco, che è a preferenza plurilaterale, non si poteva accontentare per lungo tempo di quelle dottrine unilaterali e semplici, non poteva ripararsi in esse e lasciarsi da esse affascinare; onde vennero ben presto i critici, che le espulsero dal campo del diritto. Il Möser che rappresenta e incarna così bene l'intelletto tedesco, le aveva già vittoriosamente respinte dal campo del diritto internazionale. La Germania poi, patria della scienza storica, mal si sarebbe adagiata in una teoria, che è, si può dire, la negazione della storia, che è certo incompatibile col senso storico, con lo spirito di osservazione e di ricerca da esso richiesto. Per queste ragioni il diritto naturale non potè vigorosa-

mente agire sul diritto positivo e quindi sul concetto della rappresentanza, tanto da produrre tutti gli effetti, che aveva prodotti in altri paesi. Così fu possibile immaginare e attuare in alcuni paesi tedeschi la rappresentanza di classi, fu possibile avere poderosi difensori di questo sistema, fu possibile combinare il suffragio universale dell'impero (dettato da ragioni politiche anzi che da ragioni giuridiche) col suffragio più o meno ristretto dei singoli stati e fu possibile di limitare l'onnipotenza del corpo rappresentativo con l'azione di altri organi e istituti.

Ma non dobbiamo pertanto lasciarci trarre in inganno circa il movimento di trasformazione che si opera anche colà. Quell'insieme di tendenze, di desiderî, di cangiamenti nei rapporti politici e sociali, che va sotto il nome generico di democrazia, agisce anche in quel paese a produrre delle condizioni, che renderanno forse inevitabile l'introduzione, se non dei concetti metafisici del diritto naturale, certo delle conseguenze, che esso ha contribuito a produrre.

**58.** — Una posizione privilegiata e del tutto speciale nelle successive trasformazioni del concetto di rappresentanza è quella tenuta dall'Inghilterra. In questo paese la rappresentanza si è potuta svolgere lentamente col trasformarsi spontaneo e non interrotto di tutte le istituzioni politiche. Abbiamo già veduto come il passaggio dalle istituzioni medioevali alle istituzioni moderne si era potuto compiere colà in modo organico, per via di una fortunata serie di combinazioni: i piccoli gruppi e in genere tutti gli elementi politici si erano potuti fondere nel grande stato, senza perdere tutta la loro autonomia e tutte le loro attribuzioni, e costituire così dei vigorosi centri di resistenza contro l'assolutismo monarchico. Gl'individui non si erano sciolti e disgregati quali atomi vaganti, ma col trasformarsi di quella società, erano venute fuori delle forme più vaste di aggregati organici, come i borghi, le città, le contee, i partiti politici. Questa disposizione organica della società tempera

certo molte delle conseguenze e degli effetti, che si notano negli stati del continente. La corrispondenza armonica di vedute e d'interessi potette mantenersi più a lungo, sia fra i varî membri dei collegi elettorali, sia nei rapporti fra elettori ed eletti. Quindi la rappresentanza potè conservarsi ancor più fedele al suo carattere rappresentativo, e potè riuscire una vera rappresentanza, senza bisogno di mandato imperativo e d'istruzioni. Con tale carattere non era possibile il contrasto fra rappresentanti e rappresentati, fra il paese reale e il paese ufficiale, fra gli atti degli organi legislativi e i bisogni effettivi del paese. Le aggregazioni organiche di contee e di borghi erano e sono molto differenti dai collegi accozzati con i criterî numerici e con le idee di eguaglianza; perchè stanno a base di quelle comunanze innumerevoli vincoli di unione, intrecciatisi in mille modi e prodotti da bisogni, tradizioni, storia, ricordi comuni e dalla comunione di vita e di ambiente sociale. Essi sono aggregati permanenti, che non compiono la sola funzione elettorale, che non si mostrano solo in questa circostanza, per poi sciogliersi e dileguarsi, come se non fossero mai esistiti. Essi possono paragonarsi ad alcuni organi dell'organismo animale, destinati a compiere diverse funzioni affini, che si aiutano e si completano le une con le altre.

Un altro fenomeno, che contribuisce a dare in Inghilterra una fisonomia speciale alla rappresentanza è il partito politico. Il partito politico non è semplicemente un insieme di persone, che hanno adottato intorno alla politica del governo i medesimi criterî e tendono a far prevalere i medesimi principî; esso è sopratutto un mezzo potente per organizzare in un fascio idee, sentimenti, interessi affini, per conciliare e combinare anche bisogni disparati e farli prevalere per opera del governo o contro il governo. Esso è l'istrumento per cui la voce di singoli individui può diventare autorevole e temuta, trasformandosi nella voce d'interi gruppi di persone; ed è il mezzo con cui si circo-

scrive entro dati confini l'arbitrio del rappresentante, obbligando questo all'osservanza del mandato politico e delle sue politiche promesse. Il partito è una considerevole forza sociale di coesione, che spinge gli elementi politici dispersi ad organizzarsi a vantaggio dello stato e li rende capaci di lottare felicemente contro ogni organo, che minacciasse di accentrare a sè tutta la vita politica della convivenza. Nella delicata compagine dello stato moderno, con la vastità e complicazione delle sue parti, con la varietà dei suoi elementi, con la molteplicità delle sue attribuzioni e dei suoi còmpiti, con un grado così progredito di specificazione funzionale, il partito politico diventa forse un necessario elemento di conservazione e di sviluppo, e certo è un grande elemento di coesione e di organizzazione politica. In Inghilterra i partiti politici si sono potuti ampiamente svolgere e diffondere per tutto il paese, avvolgendo e comprendendo tutti gli elementi politici, tanto da acquistare un carattere assai spiccato e costituire organismi omogenei, compatti, coscienti delle proprie forze, dei proprî scopi, delle proprie funzioni nell'economia dello stato. Meglio che in ogni altro paese essi riuscirono ad organizzarsi in modo definitivo, a mantenere l'equilibrio fra i pubblici poteri col loro continuo avvicendarsi al governo, a contemperare ed armonizzare le tendenze, i desiderî, i bisogni dei cittadini, proporzionandosi alle loro condizioni reali. Perciò il partito politico potè in Inghilterra conservare alla rappresentanza una fisonomia propria e un carattere più organico, che in tutti gli altri paesi.

Di fronte a tale organizzazione di vita politica e sociale si capisce che le teorie di diritto naturale e le loro conseguenze sulla rappresentanza non potevano tanto facilmente infiltrarsi nella coscienza di quel paese e lasciare le loro tracce nelle sue istituzioni. A questo finalmente si opponeva anche l'indole positiva e poco metafisica di quel popolo e quell'attaccamento, che abbiamo precedentemente notato, ai

proprî costumi, alla propria storia, alle proprie tradizioni, per cui esso si sentiva spinto a ricercare e a scoprire nel passato ciò che altri paesi domandavano a una serie di principî dottrinari. Con una disposizione di questo genere il diritto naturale non poteva certamente conciliarsi.

Ma neanco dell'Inghilterra possiamo dire che essa sia andata completamente immune dell'influenza francese, e, quel che più monta, che essa potrà sottrarsene nell'avvenire. Le condizioni di tutta un'epoca storica sono più potenti delle peculiari condizioni di un solo stato, e le idee che ad esse corrispondono o le aberrazioni, che sono da esse suggerite, non rispettano confini di monti e di mari, nè differenze di regioni, di precedenti storici, di indole e di bisogni. Tali sono le idee che intorno al concetto di eguaglianza si sono svolte sul continente; la loro potenza di diffusione è irresistibile. E così vediamo il vecchio edificio della costituzione inglese cedere da tutte le parti, e screpolare e trasformarsi alle esigenze di queste nuove idee. Come una vecchia quercia, essa non potrà a lungo resistere al vento impetuoso che la batte costantemente, la scuote, la fa scricchiolare nei suoi rami e nel suo tronco; e forse anche i vecchi borghi, le vecchie contee finiranno per sparire in seno alle circoscrizioni elettorali fondate puramente sui criterî numerici.

## CAPITOLO XI.

## Influenza del costituzionalismo.

**59.** — Un'altra causa che doveva molto contribuire a determinare e caratterizzare il moderno concetto della rappresentanza, è costituita da quell'insieme di fenomeni, che ai giorni nostri si sono prodotti ed accoppiati alle forme rappresentative, dando origine ai così detti governi costituzionali, e può venire indicato col nome generico

di *costituzionalismo* ([1]). Il costituzionalismo è sorto in Inghilterra spontaneamente, dai rapporti e dall'attrito fra i pubblici poteri, dalla loro azione politica, dal loro quotidiano movimento, sotto la forma di una serie di precedenti e di consuetudini, che ne hanno mano mano regolato la posizione e la condotta reciproca. Esso è sorto senza un piano prestabilito, senza la scorta di principî o d'idee preconcette, ma è venuto fuori a seconda che si son manifestati certi bisogni e certe condizioni della vita pubblica, o si è veduta la necessità di togliere certi conflitti, di organizzare certi rapporti fra i grandi corpi dello stato, di mettere meglio in corrispondenza i vecchi organi con le nuove esigenze della vita politica e di creare vincoli nuovi fra di essi, a misura che le loro funzioni diventavano più specializzate. Esso è in intimo rapporto con una gran parte di quelle cause che avevano prodotto le ultime evoluzioni della rappresentanza, sulle quali esso reagì come una nuova causa di trasformazione. Per opera del costituzionalismo il corpo dei rappresentanti acquistò il sopravvento sopra tutti gli altri organi e corpi dello stato e divenne definitivamente il centro reale, se non formale, della vita politica. Infatti si creò per mezzo del gabinetto e per mezzo del diritto che il corpo dei rappresentanti si assunse di sorvegliare l'esecutivo, una crescente dipendenza di questo verso di quello, una crescente supremazia del legislativo e una ingerenza attiva, vigilante e vigorosa di esso negli affari dello stato. Tutti gli altri

---

([1]) Adopero la parola *costituzione* e quindi il suo derivato *costituzionalismo* in un significato poco usato sul continente, ma che è poi quello che più si avvicina al significato, che quelle parole ebbero in Inghilterra. La parola *costituzione* in quel paese propriamente significa quell'insieme di consuetudini giuridico-politiche, da cui è venuto fuori il governo di gabinetto e il governo parlamentare nel suo assetto attuale; onde *costitutional* o *inconstitutional* si adoperano *per indicare che un dato principio o un dato fatto è o no conforme a quelle consuetudini*. Cfr. in parte G. C. Lewis, *Use and abuse al some political terms*. Oxford, 1877, pag. 19.

organi dello stato rilevarono direttamente o indirettamente da quest'organo centrale o furono costretti a renderglisi pieghevoli, per evitare conflitti gravemente dannosi al pubblico benessere.

Il meccanismo che doveva generare tutte queste trasformazioni è relativamente semplice, sebbene si fosse costituito in modo definitivo solo dopo una lunga serie di tentativi, di tentennamenti e d'incertezze: il corpo dei rappresentanti indica direttamente o indirettamente, con una o più votazioni, con ordini del giorno, o con l'attitudine che assume, la persona o le persone, o in genere il partito, cui il capo dello stato deve affidare la direzione del governo. Il capo dello stato può resistere fino a un certo punto al volere dei rappresentanti o della maggioranza di essi e possiede alcuni mezzi per paralizzarne le forze, disorganizzarla e indebolirla; ma una resistenza di questo genere è sempre gravida d'inconvenienti e può generare dei conflitti pericolosi per il benessere e la tranquillità dello stato e anche per la integrità delle prerogative concesse al capo supremo. Ad ogni modo, se la maggioranza del corpo rappresentativo sa essere compatta e vigorosa e non si lascia disorganizzare o indebolire, la vittoria definitiva non può non essere dalla sua con questo ordinamento di governo. Essa finisce sempre con prevalere, poichè deve acconsentire i tributi ed ha una parte predominante nella composizione delle leggi. Essendo gli organi del governo un'emanazione di essa, costretti a mantenersi in continua armonia con le sue idee, si comprende che non potranno governare che con i criterî prevalenti in quel corpo, i quali si considerano, quantunque non sempre siano, come i criterî prevalenti nel paese. Il capo dello stato è anch'egli costretto ad accettare questi criterî, ed a permettere che il suo governo regoli la sua azione politica ed amministrativa in conformità di essi. Quando si conduce in tal modo si dice che egli agisce *costituzionalmente* e che egli è un capo *costituzionale*.

Il costituzionalismo con ciò non vuole disconoscere che il capo dello stato debba avere una volontà propria e proprì criterì e che perciò debba esercitare una propria funzione nella vita del governo. Esso anzi gli affida degli alti còmpiti, lasciando poi stare che vi è tutta una potente influenza indiretta, che il capo dello stato esercita sul gabinetto, sul corpo legislativo e su tutta la nazione, in forza della sua alta posizione e per l'elevazione morale della sua autorità. Ma se sono alte e importanti le funzioni che gli si affidano, esse vengono d'altra parte circoscritte per opera principalmente di quella finzione giuridica, onde una tal forma di governo prende origine, l'istituto cioè della irresponsabilità del capo dello stato e della responsabilità del gabinetto. Si suppone che il capo dello stato sia irresponsabile e che perciò non possa venir chiamato a render conto degli atti che compie come capo dello stato, entro i limiti della costituzione; ma questa irresponsabilità non si potrebbe conciliare con l'azione del corpo dei rappresentanti se non fosse combinata e coperta con la responsabilità di altre persone, che si assumono appunto il còmpito di rispondere di fronte al corpo dei rappresentanti degli atti del capo dello stato, come se fossero atti proprì: queste persone sono appunto i componenti del gabinetto. Quando dunque si dice che il capo dello stato è irresponsabile entro i limiti della costituzione, s'intende di dire che egli è irresponsabile fino a tanto che i membri del gabinetto sono disposti ad assumere la responsabilità dei suoi atti.

**80.** — Dalla semplice indicazione circa il carattere di questo istituto si vede subito quali e quanti limiti possono da esso derivare all'azione del capo dello stato. Egli non può compiere alcun atto della vita pubblica, se non trova un membro del gabinetto disposto ad assumerne la responsabilità di fronte al paese in genere, e al corpo dei rappresentanti in ispecie; e s'intende che colui il quale deve addossarsene la responsabilità, vorrà prima pesarne tutta

la portata, ponderarne le possibili conseguenze, tener conto dei possibili conflitti, che potrà generare con la volontà dei rappresentanti, pur sapendo che se sarà ad essa contrario, egli potrà esser costretto a dimettersi, se pure non verrà messo in istato di accusa. Vi è il ripiego di sciogliere la Camera, generalmente concesso all'esecutivo in questa forma di governo; ma esso è un mezzo che non può esser sempre adoperato e spesso può anche produrre delle conseguenze totalmente opposte a quelle che si desiderano. In tutti i modi questo mezzo non è tale da sminuire l'autorità e la supremazia dell'assemblea; esso può mutarne la composizione, non le tendenze invadenti. La seconda assemblea può diventare più ardita della precedente, poichè si può considerare come la voce del giudizio popolare sul conflitto, onde l'appello alle urne era stato provocato.

Le funzioni del capo dello stato trovano adunque dei limiti grandissimi nella stessa irresponsabilità che accompagna gli atti della persona che li compie, e sono da questa stessa irresponsabilità astrette a svolgersi armonicamente con le funzioni del corpo rappresentativo. Restano quindi ad esso le azioni indirette, la sua influenza morale; ma esse non possono venir determinate con criterî giuridici, sia per l'indole loro che sfugge ad ogni precisa indicazione di norme e di rapporti; sia perchè ogni attribuzione giuridica del capo dello stato si trova di fronte all'istituto della irresponsabilità ed entra perciò nella categoria degli atti, di cui la responsabilità deve essere assunta dal gabinetto. Le azioni di questo genere non possono adunque essere che d'indole puramente morale, e come tutte le azioni e influenze morali si fondano sull'esistenza di certi sentimenti e di certe idee. Se questi sentimenti s' indeboliscono, se queste idee si trasformano, tutta l'influenza che si fondava su di esse viene meno. Questo è appunto il caso dei sentimenti, che legano la nazione al monarca; essi vanno subendo delle trasformazioni radicali col diffondersi delle così dette idee

democratiche e con l'introduzione e l'evoluzione del costituzionalismo. In ogni modo, qualunque sia ancora la forza di queste azioni indirette, di queste influenze morali, è ben difficile che esse siano in grado di combatter vittoriosamente contro le attribuzioni più precise e irresponsabili del corpo dei rappresentanti.

Il costituzionalismo pertanto non è per principio contrario all'esistenza di un qualche altro corpo accanto a quello dei rappresentanti popolari propriamente detti; anzi da parecchi viene raccomandata e strenuamente difesa l'esistenza di un'altra assemblea, che possa servire alquanto di freno al corpo dei rappresentanti popolari, ne possa circoscrivere in qualche modo l'azione e possa dividere con esso la supremazia politica. L'esistenza di questo altro corpo in Inghilterra sotto la forma di Camera dei Lordi, ha fatto anzi credere ad alcuni, che esso sia una indispensabile condizione e una necessaria conseguenza del costituzionalismo. Ma i fatti d'altra parte addimostrano che con l'esistenza del costituzionalismo, nessun altro corpo vale ad infrenare e a circoscrivere l'autorità della prima assemblea; anzi in Inghilterra, il successivo sviluppo del costituzionalismo è stato accompagnato dal successivo indebolirsi della Camera dei Lordi. La sua influenza, la sua autorità è sempre più scemata nel corso di questo secolo, e la sua importanza politica è così circoscritta, che il voto di sfiducia dato da questa Camera non è più capace di generare la crisi di gabinetto. Di guisa che questo corpo, non solo non è capace di lottare a lungo e vittoriosamente contro l'assemblea dei rappresentanti, ma può anche esser trascinato da quella lotta alla sua completa rovina. Lo spirito pubblico ha, per così dire, sanzionato questo stato di cose, e mentre ha accordato grande popolarità alla prima assemblea, ha reso la seconda sempre meno popolare. In vista anzi di questa incapacità a compiere l'importante funzione politica, cui sarebbe destinata, molti propongono addirittura la sua

abolizione, considerandola come un organo inutile nella vita dello stato; mentre altri pensano, e forse con troppo ottimismo, ai vantaggi che deriverebbero da una riforma della sua composizione.

Qualunque peraltro sia la forma, qualunque sia il modo come quest'assemblea verrà costituita, secondo il concetto e lo spirito del costituzionalismo, essa non dovrà, nè potrà mai esercitare un'influenza preponderante e non notrà mai competere con la prima sulla base dell'eguaglianza. Secondo lo spirito del costituzionalismo la prima assemblea dovrà sempre avere la preponderanza, perchè essa è la voce del popolo, è la diretta rappresentanza dei suoi interessi, o è l'insieme delle persone più capaci che il paese designa per essere governato, o l'insieme dei delegati dei suoi poteri (a seconda i punti di vista e le varie teorie), e in tutti i casi è il corpo più eminente nell'organizzazione dei poteri pubblici. Perciò tutti gli altri, direttamente o indirettamente, devono metter capo ad esso. Il costituzionalismo si è svolto in questo senso, conformemente a questa tendenza; tanto che da tutti gli scrittori è oramai ammesso che la vera forma costituzionale non esiste nei paesi, ove accanto all'assemblea popolare vi è un altro organo o vi è un potere esecutivo, capace di resisterle assolutamente in caso di conflitto e di agire contro il volere di essa.

Date queste condizioni, dato questo carattere del costituzionalismo, quali sono le influenze, che esso ha potuto esercitare sul concetto della rappresentanza? Esse sono molteplici, ma a noi basta notarne tre principali: 1.° L'importanza esclusiva che una forma di rappresentanza acquista sulle altre; 2.° Il carattere sempre più spiccatamente governativo che acquista l'assemblea dei rappresentanti, a scapito del suo carattere schiettamente rappresentativo; 3.° L'onnipotenza di quell'assemblea.

**61.** — Abbiamo veduto come nel medio evo la rappresentanza fosse varia e complessa, tanto che ogni forma di

organizzazione sociale, ogni gruppo d'interessi, ogni classe, ogni ceto, ogni condizione poteva avere la sua rappresentanza in seno dello stato. Questa varietà vien meno nella vita politica moderna, col parificarsi delle disproporzioni e delle eccessive disuguaglianze sociali, e sopratutto con la supremazia che i criterî numerici acquistano sui qualitativi e col diffondersi dei principî di eguaglianza. Da proteiforme che era, la rappresentanza diventa uniforme ed eguale. Malgrado questa uniformità, diverse forme ufficiali di rappresentanza avrebbero potuto esistere le une accanto alle altre nello stato moderno, diversi altri organi avrebbero potuto entrare nella compagine dell'organismo politico. L'aristocrazia, il sapere, le qualità in genere, che con la prevalenza dei criterî numerici non riescono sempre ad esser rappresentati nella Camera popolare, avrebbero potuto trovare un'adeguata rappresentanza in un'altra Camera. Altri interessi, altre condizioni, altri punti di vista avrebbero potuto esser rappresentati dal capo dello stato, specialmente nelle forme monarchiche, in cui il capo dello stato è un re, rivestito di alta dignità, interessato per la sua stessa posizione, per la elevata funzione che esercita, al benessere e alla prosperità dello stato. E oltre a ciò, altri organi avrebbero potuto costituirsi e insinuarsi fra i pubblici poteri, per rappresentare e riflettere tutti gli aspetti multiformi e le condizioni di una convivenza civile. Ma il costituzionalismo ha mano mano ucciso queste altre forme di rappresentanza o ha impedito ad altre di potersi manifestare. Esso ha promosso la forma popolare e numerica soltanto, poichè per opera di essa il suo meccanismo si è svolto. Altre forme di rappresentanza indiretta ancora esistono e continuano a funzionare in diversi paesi, ma abbiamo veduto quale è la loro importanza ed influenza, e possiamo supporre quale potrà essere il loro avvenire. Col sistema del gabinetto la rappresentanza numerica riesce a dominare tutta l'amministrazione dello stato, e per l'auto-

rità, di cui essa gode, riesce il primo e più importante organo del legislativo.

Tutto ciò conferisce alla rappresentanza un carattere giuridico nuovo, intimamente connesso con i fenomeni che abbiamo ora esaminato; un carattere giuridico, che certamente non esisteva, allorchè l'assemblea popolare aveva il solo còmpito di votare i tributi, il diritto di fare delle rimostranze, perchè gli abusi venissero tolti, e raramente e solo in circostanze eccezionali si permetteva qualche osservazione sulla condotta del governo; mentre accanto ad essa la rappresentanza aristocratica compiva indipendentemente delle funzioni affini e godeva autorità maggiore. Questo nuovo carattere della rappresentanza non è pienamente in armonia, se pure non si trova del tutto in contrasto, con le esigenze della vita moderna. La vita moderna è varia, eterogenea, multiforme, come è appunto la vita di ogni convivenza civile. Il progresso, come si sa, è sviluppo di differenze, d'eterogeneità, di contrasti. Il costituzionalismo promuove invece l'uniformità della rappresentanza, o conferisce l'assoluto predominio ad una sola forma di rappresentanza. Potrà essa riflettere tutto quel complesso e vario intrecciarsi di bisogni, di rapporti, d'interessi, che caratterizzano una convivenza moderna?

Ma il costituzionalismo tende anche a mettere più in rilievo e sviluppare il carattere governativo, assunto dalla rappresentanza moderna. Col regime costituzionale infatti, il corpo dei rappresentanti diventa, come abbiamo detto, l'organo fondamentale dello stato, l'organo cui direttamente o indirettamente mettono capo tutti gli altri poteri. Ne segue che esso assume funzioni svariate e assume la sorveglianza di tutti gli altri organi. Ciò lo allontana sempre più dalle funzioni semplicemente rappresentative e lo trasforma a poco a poco in un corpo governante. Le questioni che più preoccupano questo corpo, nei paesi in cui il costituzionalismo trionfa, non si riferiscono più allo studio dei bisogni

del paese e al modo come possono essere rappresentati e accontentati; ma si riferiscono al modo come si dovrà esercitare il governo, alle persone che saranno a capo dell'esecutivo, alla composizione del gabinetto, al modo come il ministero potrà essere combattuto o potrà essere difeso. E così parimenti accade che tutte le questioni che si agitano nella Camera dei rappresentanti tendono a diventare delle questioni politiche, e la politica investe tutto, la legislazione, le finanze, l'ordinamento amministrativo, le nomine alle cariche e perfino la condotta del più piccolo funzionario dello stato. Accanto alla vita reale si costituisce tutta una vita fittizia basata sul formalismo politico e alimentata dalle politiche esigenze.

Ma il fenomeno che deve sopratutto attirare l'attenzione del pubblicista è l'onnipotenza di questa assemblea, non solo come corpo governante, ma come corpo legiferante. Abbiamo detto nelle pagine precedenti [1] che con le moderne trasformazioni della rappresentanza il rappresentante diventa un funzionario pubblico simile molto ai funzionari dell'esecutivo; dobbiamo ora soggiungere che grazie all'azione di queste ultime cause, la sua funzione tende a diventare sempre più onnipotente ed invadente. L'assemblea dei rappresentanti non si limita al còmpito di formulare il diritto per mezzo della legge, essa pretende addirittura di creare il diritto per mezzo della legge. In modo che si genera a poco a poco questa convinzione, potere il diritto di uno stato essere la semplice creazione di un'assemblea. Questo concetto della onnipotenza parlamentare si era cominciato a svolgere in Inghilterra abbastanza per tempo, ed è famoso il detto che il Parlamento possa tutto, tranne che trasformare un uomo in donna. Ma l'influenza che esercitò colà il diritto consuetudinario, il rispetto verso la *common law*, l'indole organica di quel popolo, paralizzarono per lungo

---

[1] Cap. VII, § 40.

tempo e paralizzeranno ancora l'azione di questo concetto. Sul continente invece le idee democratiche e l'impulso che esse diedero al costituzionalismo, non solo dovevano farlo accogliere nella sua integrità, ma dovevano anche esagerarne la portata. Ora, quando si arriva a questo concetto, la funzione vera e propria della rappresentanza si perde completamente di vista. Se l'assemblea dei rappresentanti è così onnipotente da creare essa stessa il diritto, questo non sarà più una formazione organica della coscienza giuridica del popolo, la quale si rivelò per mezzo dei suoi rappresentanti, ma sarà un prodotto della volontà di questi ultimi, i quali potranno non tenere alcun conto della coscienza popolare.

Questi effetti certo non furono e non sono eguali in tutti i paesi. In Inghilterra, dove il costituzionalismo è sorto per una evoluzione spontanea delle istituzioni politiche, sotto l'azione di cause organiche, in intimo rapporto con i bisogni e con l'indole del paese, quegli effetti sono stati assai minori. Il carattere di quel popolo, la varietà degli elementi, che lo compongono, il rispetto delle proprie tradizioni e dei proprî costumi, fanno sì che in quel paese tutto si temperi e nulla diventi eccessivo ed esagerato. Nella storia d'Inghilterra, notava il Guizot, mai un elemento antico perisce completamente, mai un elemento nuovo trionfa del tutto, mai un principio speciale arriva ad ottenere il dominio esclusivo. Vi è sempre uno sviluppo simultaneo delle diverse forze, una transazione fra le loro pretese e i loro interessi (1). E il Le Play, accennando alla varietà di elementi, che coesistono in quel paese, osserva che l'Inghilterra « è patriarcale nelle pareti domestiche, democratica nella parrocchia, aristocratica nella contea, monarchica nello stato » (2). In questo paese esistono inoltre forme diverse di autonomie

(1) *Histoire de la Civilisation*, pag. 335.
(2) *La Costitution d'Angleterre*, 1876.

locali, per cui la vita non è tutta accentrata nei grandi organi dello stato, e non può prodursi tanto facilmente a favore di uno di questi un predominio assoluto sopra tutti gli altri elementi politici; mentre d'altra parte si formano in tutto il paese come tanti centri di resistenza contro l'azione degli organi centrali, come tanti gruppi di rappresentanze locali contro l'invadente rappresentanza generale, e le tendenze del costituzionalismo si temperano con tendenze di ordine opposto. Finalmente, il sentimento aristocratico e quello dinastico sono ancora forti abbastanza in quel paese, per assicurare all'aristocrazia una notevole preponderanza e per assicurare alla Corona una grandissima autorità e una non piccola influenza nei negozi dello stato.

Ma, in molti paesi del continente, ove queste condizioni non esistevano, e dove il costituzionalismo si diffuse per effetto d'imitazione o in conseguenza di una rivoluzione o di una riforma improvvisa, le influenze e le tendenze, che abbiamo descritto, si manifestarono in tutta la loro intensità. In qualcuno di questi paesi, in cui la monarchia aveva trovato le sue principali basi nella rivoluzione o nei plebisciti, il costituzionalismo trasformò il governo in una specie di repubblica dittatoriale travestita di monarchia, o trasformò il governo di gabinetto in un governo presidenziale. Nell'un caso e nell'altro la Camera dei rappresentanti divenne, col suo voto di fiducia, la vera arbitra della posizione e la vera padrona dello stato, mentre gli altri organi dello stato, gli altri pubblici poteri, perdevano quasi ogni importanza ed ogni iniziativa, limitandosi ad approvare, a riconoscere o a sanzionare quello che essa approvava o stabiliva. Sicchè, *agire costituzionalmente,* in questi paesi non significò più, come ancora significa in Inghilterra, agire secondo le consuetudini create dalla coscienza popolare, di cui la Camera si considera come una semplice espressione; ma significa addirittura agire secondo la volontà della Camera, senza più occuparsi della coscienza del paese. Que-

sto spinse naturalmente l'esecutivo ad impadronirsi ad ogni costo della volontà della Camera, e nessun mezzo, nessun tentativo fu risparmiato per ottenere l'intento. Le così dette *dittature parlamentari* furono la conseguenza dei tentativi fortunati. In altri paesi poi la trasformazione è stata ancor più radicale, poichè, essendo la forma di governo diventata apertamente repubblicana, pur conservando il carattere costituzionale, l'assemblea dei rappresentanti restò senz'altro il solo centro e quasi come il solo organo della vita politica.

Per un verso o per un altro, insomma, la varietà degli elementi politici, propria di uno stato civile, disparve, o per meglio dire cessò di riflettersi negli ordinamenti rappresentativi; e con ciò vennero meno e si resero impossibili tutte quelle varie forme di partecipazione, che permettono ai varî interessi e ai varî bisogni di far sentire la loro voce in seno dell'organismo politico. Avvenne come se si fossero tolte o interrotte tutte quelle comunicazioni nervose, che mettono in rapporto i grandi centri sensori e motori con tutte le parti dell'organismo, lasciando solo alcune fibre più ottuse e più insensibili, che non riescono più a trasmettere esattamente i moti molecolari dalla periferia al centro e dal centro alla periferia.

Questo accadeva mentre l'organizzazione dello stato diventava più vasta e più complessa e più estesi diventavano i suoi confini e più numerose si facevano le sue attribuzioni.

## CONCLUSIONE.

**62.** — È tempo di raccogliere gli sparsi fili e di conchiudere. Il concetto moderno della rappresentanza è una conseguenza della evoluzione diretta o indiretta del concetto medioevale della rappresentanza. È una trasformazione diretta, nei paesi in cui le istituzioni rappresentative si potettero evolvere spontaneamente dalle istituzioni medioevali, senza influenza o pressione di forze e di elementi estranei,

ma per opera di forze interne. Invece la trasformazione è indiretta, nei paesi in cui la evoluzione della rappresentanza fu interrotta o arrestata per lungo spazio di tempo, e nei quali, per conseguenza, le istituzioni rappresentative si perderono del tutto, o rimasero in uno stato rudimentale, quasi organi atrofizzati, per cui si dovettero poi importare da altri paesi o si dovettero modificare secondo le idee e i cangiamenti prodottisi altrove.

Ma se il moderno concetto della rappresentanza discende da quello medioevale, è peraltro molto modificato e molto lontano dal suo tipo primitivo. Una maggior compattezza fra gli elementi, che costituiscono lo stato, un maggior grado di coesione, di fusione fra di essi, una maggior partecipazione alla vita pubblica, una maggiore intensità di cooperazione, un grado crescente di espansione politica, hanno modificato essenzialmente il carattere del mandato rappresentativo, trasformandolo, da mandato giuridico, affine a quello che può aver luogo nei rapporti fra persone giuridiche eguali; in mandato politico, quale può aver luogo fra gli elementi politici, che si collegano e si subordinano nell'organismo del medesimo stato. Il mandato acquista così un carattere nuovo, forse meno determinato di quello che aveva nella rappresentanza medioevale, ma certo più conforme allo spirito e all'esigenza delle condizioni nuove e dei nuovi bisogni. La trasformazione che per tal modo ha avuto luogo non potrebbe essere meglio indicata, se non dicendo che la rappresentanza ha cessato di essere una delegazione di poteri ed è diventata un mezzo per scegliere alcune determinate capacità.

Questa trasformazione ne implica un'altra ancor più profonda, che non si scorge a prima vista, perchè non si è potuta estrinsecare in tutto il suo carattere e con tutta la sua evidenza, e perchè rimangono ancora delle tendenze contrarie, che la contrastano e ne celano tutti gli effetti. Questa trasformazione è indicata dal successivo mutarsi

delle istituzioni rappresentative in istituzioni sempre meno rappresentative, per cui la rappresentanza tende a diventare una magistratura, e il corpo dei rappresentanti cessa di essere un corpo rappresentativo nello stretto senso della parola.

Mentre queste trasformazioni si compivano nel corpo dei rappresentanti, altre, in rapporto intimo con esse, avevano luogo nei rapporti fra rappresentanti e rappresentati, per cui si modificava il carattere morale ed organico della rappresentanza, e la sua forma, da varia e molteplice, diventava omogenea, semplice e simmetrica. D'altra parte poi si affermavano con una energia, con cui non si erano mai affermati, i diritti dei cittadini al suffragio e venivano fuori delle teorie che avrebbero dovuti formularli e determinarli; ma nessuna di esse riuscì a costituire un sistema fondato sull'effettive condizioni dei fatti e privo di contradizioni e d'incertezze. Lo spirito individualistico, da cui è specialmente dominata l'attuale concezione del diritto elettorale, doveva per necessità condurre a questi risultati. Ed è da questo spirito che vennero suggeriti i così detti sistemi *proporzionali* o di *equivalenza*, con i quali si cercò di proporzionare il numero dei rappresentanti al numero dei voti, nell'idea che la società fosse un meccanico aggregato di gruppi di opinioni assai ben distinti gli uni dagli altri e quasi immutabili, e nell'idea che, per mezzo di operazioni matematiche, ogni gruppo avrebbe potuto trovare il suo naturale rappresentante. Due fatti intanto si producevano, due teorie sorgevano nella scienza, le quali avrebbero dovuto sempre più sviluppare e mettere in rilievo i nuovi caratteri della rappresentanza; tali teorie sono appunto: la teoria del diritto naturale e la teoria del costituzionalismo. La teoria del diritto naturale divideva gli elementi politici in individui, attribuendo a ciascuno un diritto eguale ad essere rappresentato e ad avere magari un proprio rappresentante, e suggeriva la dottrina del mandato imperativo, che poi non resse e fu abbandonata, sia per il contrasto in cui si tro-

vava con le altre tendenze della rappresentanza moderna, sia per la materiale impossibilità ad applicarla nelle attuali condizioni di vita politica. Inoltre quella teoria suggeriva i criterî numerici e le idee di eguaglianza nella composizione dei corpi elettorali, contribuendo a rendere la rappresentanza uniforme e simmetrica.

Il costituzionalismo affrettava da un'altra parte e per un altro verso il compimento di questi risultati: rendendo onnipotente l'assemblea dei rappresentanti, facendo di essa il centro della vita politica e dei pubblici poteri, costringendo, per una serie di finzioni giuridiche, gli altri organi dello stato a dipendere direttamente o indirettamente da essa, il costituzionalismo doveva inevitabilmente promuovere parecchie di quelle tendenze. E la rappresentanza diventò più che mai uniforme, il criterio del numero acquistò più che mai il sopravvento e il corpo dei rappresentanti si trasformò in un corpo di pubblici funzionarî, diversi dagli altri per un maggior grado d'irresponsabilità, per la minore durata della loro funzione, per una maggiore estensione dei loro poteri, e sopratutto per il modo come si concepì e come si attuò la funzione legislativa. Il moderno concetto della rappresentanza non si è ancora completamente esplicato in tutti questi sensi, ma tende costantemente ad esplicarvisi, specie nei paesi, ove queste cause hanno potuto agire con maggiore intensità ed hanno trovato delle condizioni più favorevoli al loro sviluppo.

Il concetto della rappresentanza moderna traversa adunque un periodo di transizione; esso è ancora pieno di contradizioni, d'incoerenze, d'incertezze, come qualcosa che non si è ancora ben fuso e armonizzato in tutte le sue parti, ma riflette tutte le condizioni molteplici, tutte le cause svariate, che contribuirono a determinarlo. La nostra descrizione, la nostra analisi non potevano quindi riuscire un tutto armonico, omogeneo e coordinato; a noi importa che

esse siano riuscite obbiettive ed abbiano ritratto innanzi alla mente del lettore il vero stato delle cose.

In questo studio abbiamo cercato di esporre e di descrivere più che di criticare. Se abbiamo fatto dei ravvicinamenti, cercato delle filiazioni, analizzato dei concetti e delle teorie, messo in rilievo delle contradizioni e delle assurdità, ciò abbiamo fatto per iscoprire il concetto della rappresentanza moderna, ma non per difenderlo o per combatterlo. La critica, come dicevamo fin dalle prime pagine, non può venire se non dopo che l'analisi ha permesso di conoscere questo concetto in tutte le sue parti. Non si può negare pertanto che un'analisi accurata ed obbiettiva, descrivendo il fenomeno sotto tutti i suoi aspetti, mette sempre in evidenza tanto i suoi caratteri utili, come quelli dannosi, e deve riuscire perciò una critica di esso. Ma resta la critica generale, la critica sintetica, la quale non deve limitarsi ad analizzare e descrivere, non deve semplicemente demolire o mettere in mostra le contradizioni e le incoerenze, deve anche ricercare gli elementi delle nuove costruzioni e i modi come potranno conciliarsi le contradizioni ed eliminare le incoerenze. Tutto ciò potrà formare oggetto di un altro lavoro.

# INDICE

**Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica**

pel prof. VINCENZO MICELI.

Pubblicazioni del medesimo autore:

## DIRITTO PUBBLICO

**Saggio di una nuova teoria della sovranità** - volumi 2 - L. 8.

Vol. I. (*Differenziazione dei tipi sociali e capacità giuridica*). Un vol. in 16° di 500 pagine - Firenze, Loescher 1884 - L. 4.

Vol. II. (*Subordinazione delle parti. Sovranità sociale. Sovranità politica. Evoluzione della sovranità*). Un vol. in 16° di 660 pagine - Firenze, Loescher e Seeber 1887 - L. 4.

**Il Diritto costituzionale e la moderna sociologia.** (*Estratto dagli Annali dell' Università di Perugia*).

**Il Trattato Italo-Etiopico e il Diritto pubblico italiano** - Perugia, Santucci 1890 - L. 0.50.

**Lo Stato e la Nazione** *nei rapporti fra il Diritto costituzionale e il Diritto internazionale.* Un vol. in 8° di 290 pagine - Firenze, Cellini - L. 5.

**Lo Scrutinio di lista e il ritorno al collegio uninominale** - Perugia, Bartelli - L. 0.50.

**Il Diritto costituzionale e la Biologia** - Perugia, Santucci - L. 1.

## FILOSOFIA DEL DIRITTO

**Filosofia del Diritto internazionale.** Un vol. in 8° di 300 pagine - Firenze, Cellini - L. 5.

**La crisi della Filosofia del Diritto.** (Estratto dalla *Rassegna di Scienze sociali*).

## PSICOLOGIA SOCIALE

**Fisiologia della Posa.** (Conferenza fatta al *Circolo filologico* di Firenze) - Perugia, Boncompagni - L. 1.

Prezzo: Lire 5